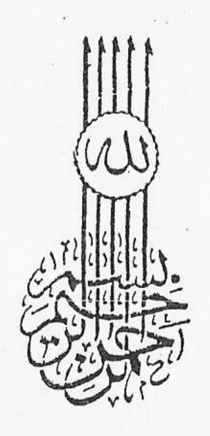


دراسة

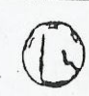
السياسة العامة

الدكتور



الطبعة الأولى
١٤٠٩ هـ - ١٩٨٨ م

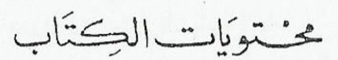
الناشر
ذات السلاسل
للطباعة والنشر والتوزيع
الكويت



الإدارة العامة
مجمع الأوقاف - برج ١٥
شقة ١٥ - الدور السابع

ص. ب: ١٢٠٤١ - الشامية - الكويت   تلفون: ٢٤٦٦٢٥٥/٢٤٦٦٢٦٦/٢٤

يتقدم المؤلف بخالص الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور توفيق الفيل - أستاذ اللغة العربية، كلية الآداب، جامعة الكويت سابقاً - لتفضله بمراجعة الكتاب لغوياً.





الجزء الأول

مقدمة عن السياسة العامة

الجزء الثاني

رسم وتنفيذ السياسة العامة

الجزء الثالث

تحليل السياسة العامة

الجزء الرابع

تقييم السياسة العامة

الجزء الخامس

مهنة دراسة السياسة العامة

الجـزء الأول

مقـدمـة

أ ـ مقـدمة

ب ـ ماهيّة السياسة العامة

جـ ـ منشأ السياسة العامة

د ـ تعريف السياسة العامة

هـ ـ بيئة السياسة العامة

١ ـ البيئة الجغرافية والطبيعية

٢ ـ العوامل الاجتماعية

٣ ـ العوامل الاقتصادية

٤ ـ العوامل السياسية

و ـ دراسة أو «علم» السياسة العامة

١ ـ نشأة وتطور حقل دراسة السياسة العامة

٢ ـ أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة

٣ ـ مظاهر الاهتمام بدراسة السياسة العامة

٤ ـ مداخل دراسة السياسة العامة .

أ ـ مقـــدمة

السياسة العامة (١) أو السياسة الحكومية هي ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لحل مشكلة عامة تواجه المجتمع، أو لتوفير حاجات يتطلبها المجتمع، أو لتحقيق أهداف ينشدها المجتمع. والحكومة كما لا يخفى تقوم بالكثير لحماية ورعاية وخدمة الصالح العام. ومن أجل هذا ترسم سياسات عامة تمثل الأهداف التي تسعى لتحقيقها والقواعد والقيم وأساليب العمل التي تلتزم بها. فعلى سبيل المثال، ترسم سياسات عامة للتعليم، الصحة، الإسكان، الأمن، الاقتصاد القومي، العلاقات الخارجية، العمالة الوافدة، الدفاع والتسليح العسكري، الآداب والأخلاقيات العامة، وغير ذلك كما سيتضح فيما بعد.

أما [illegible] استعمال أساليب علمية موضوعية لتحقيق هدفين: الأول شرح كيفية قيام الحكومة برسم السياسة العامة وتنفيذها وتقييم آثارها ونتائج تطبيقها، والثاني المساعدة المسؤولين على رسم سياسات عامة أكثر فعالية وأقدر على النجاح في تحقيق الأهداف. بعبارة أخرى، إن دراسة السياسة العامة هي جهد علمي منظم هدفه فهم وتحليل وتقييم الكيفية التي تمارس بها الحكومة دورها في خدمة المجتمع ورعاية مصالحه من ناحية، والمساهمة في تحسين مستوى كفاءة الأداء الحكومي

---

(١) تستعمل عبارة «السياسة العامة» في هذا الكتاب لصيغتيها المفرد والجمع، أي للتعبير عن سياسة عامة واحدة أو أكثر.

سواء في رسم أو تنفيذ أو تقييم السياسة العامة من ناحية أخرى. وبذلك فمحور اهتمامات هذا العلم هو في واقع الأمر جوهر العمل الحكومي. وغايته ليست مجرد الدراسة النظرية والشرح، ولكن - بالإضافة إلى ذلك - هدفه التأثير الإيجابي في عمليات رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.

وغني عن القول أن دور الحكومة في المجتمع الحديث عامة - والديمقراطي النامي خاصة - قد بلغ درجة من التعقيد، ونشاطاتها درجة من التشعب، وسيطرتها على وتأثيرها في حياة الفرد والمجتمع درجة من الشمول والعمق لا تخفى على أحد، وإن صعب تصور مداها وأبعادها على الكثيرين. فالحكومة في المجتمع المعاصر هي المخطط والمنظِّم والمنسِّق والموجِّه والمراقب لحياة ونشاطات الأفراد والجماعات، ووسيلتها الأساسية في ذلك إقرار سياسات عامة تنظم بها كافة جوانب الحياة وتطبقها على الجميع.

ورسم السياسة العامة - كما سيتضح فيما بعد - نشاط حكومي أساساً - وإن اشترك فيه أفراد وجماعات غير حكوميين - ينطوي بطبيعته على درجة كبيرة من الغموض والتعقيد والصعوبة. والملاحظ أن درجة التعقيد والصعوبة تتوقف على عوامل كثيرة ليس أقلها أهمية الحالة الاقتصادية في البلاد بحيث تقل في أوقات الرخاء والوفرة وتزداد في أوقات الأزمات والندرة. ففي سنوات السبعينات التي تعتبر فترة الطفرة والنمو الاقتصادي السريع في الكويت خاصة، ودول الخليج العربي المصدِّرة للبترول عامة، نجد أن اتخاذ قرار حكومي كويتي بتخصيص اعتمادات مالية لتنفيذ سياسة معينة - ولتكن إيفاد كل مواطن راغب للعلاج في الخارج على نفقة الدولة - أمر لا يثير جدلاً سياسياً أو اقتصادياً يذكر، وقد لا يواجه أية معارضة. فالخير كثير والحمد لله وبالتالي يسهل إقناع الحكومة والمجتمع بهذه السياسة - حتى ولو كانت في حقيقتها مخالفة للقانون - اعتماداً على حجج ومبررات إنسانية عاطفية. كما تنخفض في هذه الأوقات الطيبة حدّة الجدل والصراع السياسي بين فئات المجتمع للحصول على موارد لتنفيذ مشروعات تحلّ بعض مشاكلهم أو توفر بعض احتياجاتهم.

فوفرة الموارد تيسّر للحكومة إرضاء أعداد أكبر من المواطنين.

كما يلاحظ أن الوفرة الاقتصادية تؤدي على ما يبدو إلى انخفاض قيمة وأهمية المال العام، خصوصاً وأن القيم العقائدية للمجتمع بطبيعتها تؤيد ذلك وتشجع على الإنفاق. وينعكس هذا إيجابياً في سخاء الدولة والمجتمع. ولكنه يظهر أيضاً سلبياً في قلة الاهتمام بكفاءة الإنتاج، والاقتصاد في النفقات، أو حتى في الرقابة على المال العام، وفي عدم الحرص على موازنة تكلفة أداء الأعمال بالعائد أو المردود منها، كما يقلّ الالتزام بتطبيق مبادىء الإدارة السليمة مثل وضع الموظف المناسب في المكان المناسب، محاسبة الموظف على إنتاجه، والرقابة على حسن التصرف في المال العام. ولذلك يلاحظ أن فترة الرخاء الاقتصادي في السبعينات اقترنت بتوسع كبير في حجم الجهاز الحكومي، تضخم أو زيادة مبالغ فيها في أعداد الموظفين عن حاجة العمل، ارتفاع غير محسوب في تكلفة العمل الحكومي، وحتى تجاهل للانحرافات في التصرفات الادارية والمالية، ولا يوجد ما يشير إلى أن هذا التوسع اقترن بزيادة مماثلة في كفاءة الأداء وارتفاع في الإنتاج.

أما في [illegible] فيبدو أن الوضع ينعكس وتصبح عملية رسم السياسة العامة أكثر تعقيداً وصعوبة. ففي هذه الأوقات تجد الحكومة نفسها مضطرة إلى تغليب اعتبارات أكثر رشداً وعقلانية على الدوافع الإنسانية والعاطفية كأساس لتقييم المشاكل التي تواجه المجتمع ومطالبه التي تتنافس على موارد الدولة المتناقصة. ولذا، يلاحظ أن الأصوات ترتفع منادية بوضع أسس ومعايير موضوعية لاتخاذ القرارات، بالتقشف وترشيد الإنفاق، بالإصلاح الإداري ورفع مستوى الكفاية الإنتاجية، وبمطالبة المواطنين بدفع رسوم أو ضرائب نظير خدمات عامة كانت تقدم لهم بالمجان. وتتناسب درجة ارتفاع هذه الأصوات طردياً مع حدّة الأزمة الاقتصادية ومحدودية الموارد المتاحة. كما تزداد في هذه الأوقات طبعاً حدّة الجدل والصراع السياسيين بين فئات المجتمع التي يدافع كلٌ منها عن

سياسات معينة تخدم مصالحه، الأمر الذي يزيد من صعوبة دور الحكومة في التوفيق بين المصالح المتضاربة.

وقد يكون من أصعب المهام التي تواجه الحكومة في أوقات الندرة والانكماش، إقناع أفراد وجماعات المجتمع الذين ألفوا وفرة اقتصادية واستجابة حكومية إيجابية سريعة، والذين تنبني طموحاتهم على فرض دوام الرخاء والوفرة، أن الوضع الاقتصادي العام قد تغير وأن عليهم أن يتوقعوا عدم قدرة موارد الدولة على الوفاء بكل مطالبهم. كما قد تواجه الحكومة تشككاً من جانب البعض في صدق أو دقة وصفها للوضع الاقتصادي الجديد، عدم اقتناع بجدية أو حقيقة الأزمة، ورفض تغيير أسلوب الحياة الذي ألفوه واعتادوا عليه. وأحياناً تواجه الحكومة ضغوطاً تدفعها لاستمرار الإنفاق، الأمر الذي قد يترتب عليه عجز في ميزانية الدولة والسحب من الاحتياطي العام أو الاقتراض، مما قد يؤدي إلى زيادة حدّة الأزمة الاقتصادية.

والحكومة الرشيدة تجد نفسها مضطرة في هذه الأوقات لمواجهة الموقف بحزم، ومواجهة المجتمع بواقع الأمر وحقيقته، وتحديد أولويات الإنفاق، ورفض بعض المطالب الاجتماعية غير الملحّة، وبالتالي قبول درجة أقل من الرضاء العام ودرجة أعلى من النقد والتذمر كثمن للحفاظ على المصلحة الاقتصادية العامة.

ولا أظن هذه الصورة - رغم مبالغتها في التبسيط - غريبة على دولة الكويت. فالسبعينات برخائها ووفرتها خلفت الثمانينات التي تميزت بانخفاض ملحوظ في موارد الدولة لأسباب قد يكون أهمها انخفاض الطلب على النفط نتيجة الكساد الاقتصادي العالمي وانخفاض أسعار النفط تبعاً لذلك من ناحية، وآثار أزمة سوق الأوراق المالية - سوق المناخ - من ناحية أخرى. وعلى الرغم من جدية التغير في الأوضاع الاقتصادية للكويت ودول الخليج العربي المصدّرة للنفط، استمر البعض يتوقع أن تستمر الحكومة في

الإنفاق على السياسات العامة التي تهمّه بنفس مستوى الإنفاق في فترة الرفاهية.

ولم يكن دور الحكومة في إقناع المواطنين بحقائق الأمور سهلاً، خصوصاً وأن البعض شك في حقيقة الأزمة وادّعى أنها مفتعلة. غير أن الحكومة بدأت فعلاً تغير أسس تمويل بعض سياساتها العامة، فخفضت ميزانيات بعض البرامج، وفرضت رسوماً على بعض الخدمات. حتى المساعدات الخارجية تأثرت، ومن أمثلة ذلك ما نقلته جريدة السياسة عن أن وزير المالية والاقتصاد الكويتي - السيد جاسم محمد الخرافي - تطرق في حديث صحفي «إلى المساعدات الخارجية التي تساهم بها الكويت فقال إنها بالضرورة تحتاج لإعادة النظر وإن كانت واجبة إلا أنها يجب أن تكون مشروطة في حدود المستطاع والمتاح للكويت بصفتها بلد مساعد»[٢].

وقد يكون أوضح مثل لما تقدم نحو توجه وزارات الخدمات في دولة الكويت إلى فرض رسوم جديدة أو زيادة رسوم قائمة نظير الاستفادة من الخدمات العامة التي تقدمها للمجتمع. ففي ١٩ نوفمبر ١٩٨٥ نشرت جريدة القبس شرح وزير الكهرباء والماء لمشروع لزيادة رسوم الكهرباء والماء بما قدر أن يدرّ على خزينة الدولة حوالي ٣١ مليون ديناراً. وقد أثار الموضوع انتباه مجلس الأمة الذي قرر مناقشة سياسة الرسوم الجديدة. وبناءً عليه، تقدمت الحكومة - في جلسة ٣ ديسمبر ١٩٨٥ - ببيان ضمنته المبررات التالية لزيادة الرسوم:

١ - الزيادة المستمرة فيما تتحمله الدولة من أعباء مالية في مقابل توفير مستوى ملائم من الخدمات، وذلك على الوجه التالي:

أ - ففي الفترة ٧٠/٧١ - ٨٤/١٩٨٥ تضاعف الإنفاق العام على الخدمات ١٣ مرة من ٢٣٨ مليون إلى ٣٠٤٥ مليون ديناراً. أي بمعدل نمو سنوي بلغ ٢٠٪.

(٢) جريدة السياسة. الكويت، ١٩٨٥/٨/٦.

ب ـ ارتفع متوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام من ٣١٢ ديناراً في ١٩٧١/٧٠ إلى ١٨١٩ ديناراً في ١٩٨٥/٨٤، بمعدل نمو سنوي قدره ١٣٪.

جـ ـ بلغت التكاليف الرأسمالية التي تحملتها الدولة في سبيل إنشاء مشروعات عامة خلال الخمس سنوات الماضية ٣٠٥٥ مليون دينار، منها ١٣١٨ على الكهرباء والماء، ٤٥٦ على الطرق والمجاري، و ١١٨ على البرق والهاتف.

٢ ـ التأكيد على أهمية وضرورة استمرار اتّباع سياسة ترشيد الإنفاق العام، ووضع مختلف الضوابط التي تحكمه، وذلك للقضاء على الإسراف والحدّ من الإنفاق على أوجه صرف غير مجدية، أو قليلة الجدوى. وهذا يستلزم التقيد بمبدأ «فعالية الإنفاق العام... بما يحقّق الحصول على أفضل مستوىً من الأداء بأقل كلفة ممكنة». وقد انعكس هذا الترشيد في:

أ ـ «الاعتمادات المخصصة لأبواب الميزانية مثل المستلزمات السلعية والنقل والمواصلات. بالإضافة إلى أن الحكومة بادرت بانتهاج فلسفة وأسلوب سياسة استهلاك عامة جديدة. كما شكّلت لجنة للإصلاح الإداري بهدف وضع نظام للخدمة المدنية على أساس من ترتيب الوظائف وتقييمها».

ب ـ اتباع «صيغ جديدة كأسلوب لترشيد الإنفاق على العلاقات الخارجية بكافة صوره، على الرغم من أهمية مردوده السياسي في تقوية العلاقات بين الكويت والدول الشقيقة والصديقة».

٣ ـ لا يعتمد الإنفاق الحكومي على مورد متجدد ومستمر، ولكنه يعتمد على العائدات النفطية التي تستنفذ ثروة البلاد الطبيعية. فإجمالي إيرادات الدولة من المصادر الأخرى ـ رسوم الخدمات أو الرسوم والضرائب ـ خلال السنوات العشر الأخيرة لا تكاد تصل في متوسطها إلى ٨٪ من الإنفاق العام في ميزانية الدولة. وكما هو معروف، فقد «انخفضت الإيرادات النفطية، كنتيجة

للظروف التي سادت السوق العالمية للنفط والتي أدّت إلى انخفاض في الأسعار وفي الكميات المصدّرة. وتشير كثير من المؤشرات والدراسات المحلية والعالمية إلى أن هذه الظروف يتوقع لها أن تستمر في السنوات المقبلة».

٤ ـ من غير المتوقع أن ينخفض الإنفاق العام بمعدلات تتوازى مع معدلات انخفاض الإيرادات النفطية. بل المتوقع أن يستمر الإنفاق العام في الزيادة ولو بمعدلات يسيرة، «ما دامت الدولة حريصة على استمرار التزاماتها بتوفير الخدمات العامة للمواطنين والمقيمين جميعاً بما يكفل لهم الحياة الكريمة الميسرة، ويضمن لهم مستوىً لائقاً للمعيشة».

٥ ـ يقدّر عجز الميزانية العامة للدولة خلال السنوات ١٩٨٥ ـ ١٩٩٠ بمبلغ ٣٧٥٧ مليون دينار. «ومعنى هذا أن الاحتياطي العام للدولة وعائداته سوف يكون عرضة للتآكل» خلال هذه المدة.

٦ ـ من هذا المنطلق كانت دعوة الحكومة إلى أهمية بل «ضرورة مساهمة جمهور المواطنين والمقيمين في تحمّل قدر ـ ولو يسير ـ من الأعباء المتزايدة التي يتكلفها توفير الخدمات العامة وذلك: «أ ـ استشعاراً لواجب الفرد نحو بلده الذي يعيش فيه وينعم بخيراته. فقد أصبح هذا واجباً وطنياً على المواطن المقيم. ب ـ وإذكاءاً لمبدأ التكافل الاجتماعي على تحمّل المسؤولية العامة مع عدم المساس بالمستويات المعيشية لذوي الدخول المحدودة».

وعلى الرغم من موافقة أعضاء مجلس الأمة على مبدأ تحمّل المواطن والمقيم نصيباً من تكلفة الخدمات العامة، إلا أنهم اعترضوا بشدة على سياسة الحكومة واعتبروا قرار فرض الرسوم «قراراً غير منصف وغير حكيم في ذلك الوقت الذي نعيشه وما تمر به البلاد من أزمة اقتصادية تخنق قطاعاً كبيراً من المواطنين». كما وجهوا نقداً للحكومة مؤكدين أن العجز في الميزانية العامة يستمر «طالما استمرت سياسة تنفيع الأشخاص من خلال المشروعات التي تهدر المال العام للدولة». وبالإضافة إلى هذا كانت وجهة نظرهم أن الرسوم وسيلة لترشيد الخدمات وليست لتمويل الخزينة. وبالتالي

فإذا أرادت الحكومة تمويل مشروعاتها وتغطية العجز في الميزانية «فعليها فرض الضرائب ومشاركة الأفراد القادرين في هذا التمويل». وقد رأى أعضاء مجلس الأمة كذلك أن هناك مبالغة في تكلفة إنشاء وإدارة الخدمات العامة وأن الحاجة ماسّة إلى إحكام الرقابة على الأجهزة التنفيذية وزيادة ترشيد الإنفاق قبل مضاعفة الضغوط المالية التي يحملها ويئن منها المواطن والمقيم. وبناءً على هذه الحجج وغيرها، فقد قرر المجلس إحالة الموضوع إلى لجنة مشتركة «وأن تجمد كافة الرسوم التي استحدثتها كافة الوزارات، وإعادة مناقشة التقرير بعد أن تقدمه اللجنة المشتركة»[3].

من هنا تكتسب دراسة السياسة العامة أهمية خاصة. فكلما اتسع نطاق العمل الحكومي في خدمة المجتمع، وازدادت نشاطاتها، وتعقدت إجراءات وأساليب عملها، كلما برزت الحاجة إلى الاعتماد على استعمال أساليب علمية في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة. بالإضافة إلى ذلك، فكلما ازدادت تكلفة ما تقوم الحكومة بتنفيذه من أعمال، وازداد العبء الاقتصادي لهذه التكلفة على أفراد المجتمع، كلما ازدادت الحاجة إلى وأهمية إخضاع العمل الحكومي للفحص والدراسة المنظمة بقصد التأكد من أن هذا العمل يؤدي فعلاً إلى حل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته وتحقيق أهدافه، وإن العائد أو المردود من العمل الحكومي يوازي - أو يزيد عن - تكلفته المادية وغير المادية، وإن السياسات العامة تحافظ وتراعي قيم وتقاليد وأخلاقيات المجتمع، وبالتالي وإن ما تقوم به الحكومة جدير بالتأييد والدعم والاستمرار، وإلا كان جديراً بالتطوير أو التغيير أو الاستبدال بسياسات بديلة تحقق الأهداف بدرجة أعلى من الكفاءة والاقتصاد. وهو أيضاً دور في صميم رسالة دراسة السياسة العامة.

[illegible]

---

(٣) جريدة القبس. الكويت، ١٩٨٥/١٢/٤.

الأول إجرائي ومحوره كيفية رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة أيّاً كان موضوعها. بعبارة أخرى، يتركز الاهتمام على فهم وتحليل الإجراءات والخطوات التي تتبع في إطار النظام السياسي والتشريعي للدولة في إقرار سياسات عامة بغض النظر عن موضوعها. كما ينصب البحث على دور كل من الأجهزة الحكومية - السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية - والأجهزة غير الحكومية - من أحزاب سياسية وجماعات ضغط وأفراد - في العمليات والخطوات المعقدة التي ينطوي عليها رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.

الثاني موضوعي ومحوره دراسة سياسة عامة معينة، أي مشكلة محددة تواجه المجتمع، وما تعمله الحكومة لحلها. أي إن الاهتمام هنا يتركز على مضمون السياسة العامة، فتدرس مثلاً السياسة العامة للإسكان، الرعاية الصحية، حماية البيئة، الأمن الغذائي، أو أيّ واحد من مئات السياسات التي تقوم الحكومة بتنفيذها. والهدف هنا هو وصف وشرح ماهية هذه السياسة، كيف تنفذ ومدى نجاحها في تحقيق رضاء عام. وفي كلى الحالتين، فالهدف الرئيسي من السياسة العامة - كما سبق القول - هو التوصية إما بأن العمل الحكومي سليم وجدير بالاستمرار والدعم، أو أنه بحاجة إلى تطوير إلى وضع أفضل يحقق قدراً أكبر من النجاح في حل مشاكل المجتمع.

ومن ناحية أخرى، فدراسة السياسة العامة - باعتبارها علم اجتماعي تطبيقي - ترتبط بعلوم اجتماعية أخرى عديدة وتعتمد عليها كمصدر لكثير من الأفكار التي تناقشها والأساليب التي تستعملها. فعلى الرغم من أن نشأتها كانت في حضانة العلوم السياسية، وأن تطورها ونموها السريعين كانا في محيط العلوم السياسية والإدارة العامة، إلا أن كثيراً من الأفكار التي تقوم عليها وأساليب العمل التي تتبعها مستمدة من علوم الإدارة، الاقتصاد، الاجتماع، النفس، وكذلك من الرياضيات وأساليب البحث العلمي وغيرها.

وعلى الرغم من اتفاقه مع العلوم الاجتماعية عامة في كثير من الخصائص وأساليب البحث، إلا أن علم السياسة العامة يختلف عنها على

الأقل في التنفيذ. فالغاية التي تنشدها العلوم الاجتماعية بصفة عامة هي الوصول إلى وضع نظريات يمكن بالتدليل العلمي إثبات صحتها كأساس لتفسير ظواهر اجتماعية معينة. فالعلم هو المعرفة المجمعة بوسائل المنهج العلمي. والمنهج العلمي عبارة عن دورة تشمل الاستقراء والاستنباط والإثبات غايتها النهائية البحث من أجل تحسين النظريات والتي هي دائماً عرضة للفحص والتحرّي والتطور(٤).

أما علم السياسة العامة فهدفه يمتد لأبعد من ذلك. فهو يسعى إلى إحداث تطوير أو تغيير في أسلوب العمل الحكومي. فطبيعته التطبيقية تعني استعمال أساليب البحث العلمي للتوصية على الحكومة والمجتمع بأفضل سياسة عامة وأحسن أساليب تنفيذية تكفل تحقيق الأهداف بدرجة أكبر من الفعالية والكفاءة مع رعاية القيم والأخلاقيات والتقاليد الاجتماعية.

ولذلك تعتبر دراسة السياسة العامة أداة علمية موضوعية يستعملها - بنفسه أو بالاستعانة بمتخصص - كل مَن يهمه الوصول إلى فهم حقيقة وقيمة العمل الحكومي. ولا شك أن المواطن الكويتي هو أكثر مَن يهمه هذا، فهو الخلية الأساسية في نظام الحكم الديمقراطي. غير أن الديمقراطية التي تعتبر ميزة ومكسباً سياسياً يتمتع به المواطن، تمثل في نفس الوقت عبئاً ومسؤولية عليه أن يتحملها وأن ينهض بها بوعي ومعرفة وحكمة. ولا شك أن من صميم هذه المسؤولية محاولة فهم المشاكل التي تواجه المجتمع الذي ينتمي إليه، ما تعمله الحكومة لحلها، والدور الذي يمكن للمواطن أن يشارك به - من خلال النظام السياسي - لإيجاد حلول أفضل لهذه المشاكل. أي أن دور المواطن في المجتمع الديمقراطي يتطلب وعياً بمشاكل المجتمع وأبعادها، فهماً للكيفية التي تعمل بها الحكومة على حل هذه المشاكل، إدراكاً للدور الذي يمكن للمواطن المساهمة به، وكيفية ممارسة صلاحيات المواطن في إطار النظام السياسي القائم.

(٤) دكتور الفرا، محمد علي، «الجغرافيا ومدى ارتباطها بالعلوم الاجتماعية»، مجلة العلوم الاجتماعية. العدد الثاني، السنة التاسعة، (يونيو ١٩٨١)، ص ٨٩.

وبالإضافة لأهميته للمواطن، فعلم السياسة العامة هام جداً - بل ضروري - لفريق آخر هو أولئك الذين يقع على عاتقهم العمل على رسم سياسات عامة لحل مشاكل المجتمع، وضع هذه السياسات موضع التنفيذ، ومتابعة التنفيذ للتأكد من مدى النجاح في تحقيق الأهداف.

وينقسم هذا الفريق إلى مجموعتين رئيسيتين، الأولى مجموعة المسؤولين الحكوميين وتضم: أ - أعضاء السلطة التنفيذية الذين يحملون بمقتضى دستور دولة الكويت مسؤولية رعاية مصالح الدولة ورسم سياساتها العامة. ب - أعضاء السلطة التشريعية. جـ - الموظفون في البيروقراطيات المسؤولة عن تنفيذ خطط وبرامج العمل لتنفيذ السياسة العامة. د - والمسؤولين في أجهزة الرقابة - مثل ديوان المحاسبة - الذين يعهد إليهم تقييم الأداء الفعلي للبيروقراطية والحكم على مدى نجاحها في تحقيق أهداف السياسة العامة.

والمجموعة الثانية تضم مسؤولون غير حكوميين ولكنهم يتمتعون بقدر متفاوت الأهمية من النفوذ والتأثير في العمل الحكومي، كما يتوقف على جهودهم ومشاركتهم إلى حدٍ ما شكل السياسة العامة التي تتقرر وأسلوب التنفيذ الذي يتبع. وتتضمن هذه المجموعة ممثلين لهيئات أهلية لبعضها اهتمامات عامة تكاد تتعلق بكل السياسات العامة وقد يكون لها رأي في الكثير منها، مثل غرفة تجارة وصناعة الكويت، ولبعضها الآخر اهتمامات محدودة أو متخصصة مثل جمعية الأطباء الكويتيين، التي لها اهتمام رئيسي بكل ما يتعلق بالرعاية الصحية والخدمات الطبية في الكويت، وغيرهما من جمعيات النفع العام(٥).

وأعضاء كِلى الفريقين - الحكوميون وغير الحكوميين - يمارسون بحكم طبيعة أعمالهم ومسؤوليات وظائفهم مجموعة معقدة من الأعمال هدفها رسم

(٥) تضم جمعيات النفع العام في دولة الكويت حوالي ٥٣ جمعية من بينها جمعيات المهندسين، الأطباء، المحامين، الصحافيين، الفنانين، المسرح الكويتي، رابطة الأدباء، الهلال الأحمر الكويتي، وغيرها.

سياسات عامة وتطبيقها وتقييم نتائجها للتأكد من أن أهداف السياسة العامة تتحقق فعلاً بما يعد بحل المشكلة وتحقيق رضاء اجتماعياً عاماً. وحيث إن أعمال رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة ستكون موضع شرح وتحليل خلال فصول هذا الكتاب، فيكتفى الآن بالقول إن علم السياسة العامة هو أسلوب علمي يمكّن هؤلاء المسؤولين من القيام بهذه الوظائف على أسس موضوعية رشيدة تكفل لما يتخذونه من قرارات أكبر قدر من احتمالات النجاح. وبالتالي تعتبر دراسة السياسة العامة ضرورة لهم - يمكنهم استعمالها بأنفسهم أو بالاستعانة بأخصائيون - يعتمدون عليها في الوصول إلى قرارات على أسس عقلانية رشيدة بدلاً من الأسس الشخصية العاطفية.

بناء على ما تقدم، فلهذا الكتاب عدة أهداف يمكن تقسيمها إلى مجموعتين. الأولى تطبيقية عملية غايتها المساهمة - ولو بجهد متواضع - في دعم مسيرة الديمقراطية في دولة الكويت وذلك بمساعدة المواطنين على ممارسة صلاحياتهم، والمسؤولين على النهوض بمسؤولياتهم، على أسس أكثر علماً ورشداً وموضوعية. وبذا، فالكتاب يسعى لخدمة احتياجات المواطنين والمسؤولين.

أما المجموعة الثانية فطبيعتها تعليمية أكاديمية وغايتها المساهمة في خدمة احتياجات المتخصصين في السياسة العامة والإدارة العامة من ناحية، والمساهمة في النمو والتطور العلمي لدراسة السياسة العامة في الكويت خاصة والدول العربية عامة من ناحية ثانية، والمساهمة في خدمة احتياجات المكتبة العربية في السياسة والإدارة العامة من ناحية ثالثة.

فقد نشأت فكرة إعداد هذا المؤلف ليكون مقدمة في علم السياسة العامة بخدم احتياجات طلبة جامعة الكويت، ويسدّ ثغرة وفراغاً ملحوظاً في المكتبة العربية التي تفتقر إلى كتاب يعالج الموضوع. وقد اتضحت حدّة هذه الحاجة عندما تولى المؤلف تدريس مقرر السياسة العامة باللغة العربية في العام الجامعي ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ضمن مقررات الإدارة العامة بكلية التجارة

والاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الكويت. فقد تبين أنه على الرغم من أن المقرر كان مدرجاً ضمن مقررات قسم العلوم السياسية، إلا أنه على ما يبدو لم يسبق لهذا القسم تدريسه في إطار العلوم السياسية أو الإدارة العامة.

كما تبين بعد ذلك أن مادة السياسة العامة لم تدرس بعد على ما يبدو ضمن مقررات الإدارة العامة أو العلوم السياسية في الجامعات العربية الرئيسية. يؤيد هذا الاستنتاج ما ورد في تقرير فريق العمل رقم ٧ الخاص بالتعليم والتدريب في السياسة العامة التابع للجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة - بروكسل - عن اجتماعاته خلال ١٩٨٤ - من أن جامعة القاهرة «بصدد إعداد برنامج مدته سنتين في السياسة العامة والإدارة يتعاون فيه هيئة التدريس من الإدارة العامة، المالية العامة، الاقتصاد، العلوم السياسية والإحصاء»(٦).

وقد أوضح هذا التقرير أن الجامعات العربية ليست وحيدة في التخلّف في تدريس السياسة العامة، بل يشترك معها في هذا كثير من المؤسسات التعليمية في الدول النامية بصفة عامة وحتى في بعض دول غرب أوروبا بصفة خاصة. ويضيف التقرير ما يلي:

«واضح وجود تفاوت بين مستويات التقدم نحو تدريس السياسة العامة في الدول الأعضاء، واختلافات كبيرة في المشاكل والأولويات. فمثلاً، بينما كثير من مدارس ومعاهد السياسة العامة، الإدارة العامة، والشؤون العامة في الولايات المتحدة بدأت منذ أكثر من عشر سنوات تعطي برامج تؤدي إلى درجتي الماجستير والدكتوراه في السياسة العامة، نجد أن هذا الإجراء على وشك أن يبدأ في كثير من الدول النامية وكذلك في بعض دول غرب أوروبا. وبناءً عليه، فاهتمام الولايات المتحدة الآن هو باستقرار المناهج والتجديد أو

(٦) Wendell G. Shaeffer, IASIA Working Group Report 1984. (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, April 1985), p. 34.

التحديث الجزئي في مضمون البرامج وأساليب تعليمها. ولكن المسألة في مؤسسات الدول الأخرى هي في بدايتها[٧].

من هذا يتبين أن تدريس مقرر السياسة العامة في قسم الإدارة العامة بكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة الكويت قد يكون سبقاً مشرفاً. وقد ترتب على ذلك أن واجه إعداد المقرر كثير من المشاكل المألوفة التي تواجه إعداد مقرر جديد، بالإضافة إلى مشكلتين مثّلتا صعوبة خاصة. الأولى عدم وجود مصادر باللغة العربية تسجل تجارب دول عربية يمكن الاعتماد عليها والاستفادة منها في إعداد منهج المقرر بما يتلاءم والواقع العربي عامة، والكويتي خاصة. والثانية هي عدم وجود مراجع وكتب متخصصة في السياسة العامة يمكن تكليف الطلاب بقراءتها ودراستها. كما توجد ندرة في المقالات العلمية في السياسة العامة، والموجود منها يتناول سياسات عامة معينة من الناحية الموضوعية وليس السياسة العامة كعلم أو منهج دراسي[٨].

وبناءً عليه، تعتبر احتياجات الطلبة والمكتبة العربية دافعين علميين رئيسيين لكتابة هذا المؤلف. بالإضافة إلى ذلك، يهدف الكتاب إلى إثارة اهتمام أكبر من أساتذة الجامعات العربية المتخصصين في الإدارة العامة،

---

(٧) Ibid., pp. 31 - 32.

(٨) تأيدت هذه الملاحظة بالبحث في المكتبة وسؤال عدد من أساتذة العلوم السياسية والإدارة العامة العرب. ولكن يلزم الإشارة إلى كتاب الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة. (القاهرة: دار المعارف، ١٩٨١). والكتاب يستعمل السياسة العامة كمدخل لدراسة الإدارة العامة، ولا يعتبر في رأيي مرجعاً متخصصاً في السياسة العامة. كما أن بعض مراجع الإدارة العامة العربية تتضمن من بين فصولها فصلاً أو أكثر عن السياسة العامة، مثل كتاب الدكتور إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة: مع بعض تحليلات مقارنة. (الكويت: مؤسسة الصباح، ١٩٨٠) الفصل الرابع. وبالإضافة إلى ذلك، فهناك مجموعة محدودة من الكتب التي تتخصص في دراسة سياسات موضوعية معينة مثل كتاب الدكتور عبد الرءوف عبد العزيز الجرداوي، الإسكان في الكويت. (الكويت: شركة كاظمة، ١٩٧٨).

العلوم السياسية، وغيرها من العلوم الاجتماعية، بدراسة السياسة العامة لأهميتها البالغة في فهم وتقييم العمل الحكومي. ويدعوهم للقيام بمزيد من البحث العلمي والدراسة المتخصصة بحيث يتكون علم عربي للسياسة العامة ينبع من طبيعة البيئة العربية ونظم الحكم والإدارة القائمة فيها، بدلاً من الاعتماد بصورة رئيسية على علم نشأ في محيط البيئة الأمريكية.

والمعتقد أن هذا الكتاب من أول إن لم يكن أول ما كُتب كمدخل لدراسة السياسة العامة باللغة العربية. وبالتالي فلا يستغرب إطلاقاً أن يثير جدلاً علمياً حول الموضوع والمضمون والآراء التي وردت فيه. والمؤلف يرحب بهذا الحوار ويعتبره طبيعي وصحي. كما يأمل أن يساهم هذا الجهد العلمي في التوسع والتعمّق في دراسة الجوانب المختلفة للسياسة العامة. وليكن مقياس الحكم على الكتاب هو مدى نجاحه في إثارة اهتمام العلماء بمزيد من البحوث والدراسات في الموضوع.

ومن الضروري القول أن الكتاب هو دراسة نظرية في المقام الأول تقوم على فرض وجود وحدة فكرية وكيان ذاتي لدراسة السياسة العامة بغضّ النظر عن مضمون هذه السياسة أو موضوعها من ناحية، أو الحكومة المعنية من ناحية أخرى. وبذا، فالاهتمام هنا هو بتحليل السياسة العامة باعتبارها أداة تتبعها الحكومات لحل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته وتحقيق أهدافه. وبالإضافة إلى هذا، فالكتاب يركز على دراسة السياسة العامة في إطار نظام حكم ديمقراطي بصفة خاصة، ولا يتعرض لأساليب رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة في نظم غير ديمقراطية. وأخيراً، فالكتاب لا يتخصص في دراسة السياسة العامة في دولة الكويت، وإن كان يعتمد قدر الإمكان وبشكل أساسي عليها باعتبارها مصدراً رئيسياً لأمثلة ونماذج وتجارب تفيد في شرح بعض ما تضمنه.

والكتاب منظم في خمسة أجزاء. يبحث أولها ـ بعد مقدمة عن دور الحكومة في المجتمع الحديث ـ في ماهية وطبيعة السياسة العامة باعتبارها

محاولة حكومية لحل مشكلة عامة وتوفير احتياجات عامة أو تحقيق أهداف عامة. ومن ثم ينتقل البحث بعد ذلك إلى العلاقة بين العوامل البيئية وشكل السياسة العامة فيناقش أثر العوامل الجغرافية والطبيعية، الاجتماعية، الاقتصادية، والسياسية على السياسة العامة. وينتهي هذا الجزء بدراسة علم السياسة العامة مستعرضاً نشأته وتطوره، مظاهر الاهتمام الكبير به، والمداخل المختلفة التي تستعمل لدراسة السياسات الحكومية.

والجزء الثاني ينقسم إلى مبحثين: الأول ينصب على رسم السياسة العامة، ويتناول بالدراسة خمس عناصر رئيسية هي تحديد المشكلة العامة ومفهومها وطبيعتها، إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها في جدول أعمال الحكومة، عملية رسم السياسة العامة ذاتها ومَن يشترك فيها وخطواتها، ثم يتناول بعد ذلك إقرار السياسة العامة في شكل تشريعي ملزم، وأخيراً تمويل السياسة العامة. أما المبحث الثاني فينصب على تنفيذ السياسة العامة أي وضعها موضع التطبيق الفعلي. ولذا يتناول ماهيّة وطبيعة التنفيذ، ثم يحلّل العملية الإدارية وعلاقتها بتنفيذ السياسة العامة وبصفة خاصة التخطيط والتنظيم والتوظيف والإدارة المالية.

وفي الجزء الثالث يتركز البحث في دراسة تحليل السياسة العامة، وهي عمليات هامة هدفها التحقّق من أن السياسة العامة التي يتقرر التوصية بها أو اتباعها هي أفضل الأساليب أو الحلول البديلة للمشكلة موضع البحث. وبعد شرح ماهيّة وطبيعة وأهداف واستعمالات تحليل السياسة العامة، يناقش هذا الجزء اهم الصفات التي يجب أن تتوافر في الشخص الذي يتخصص في ممارسة أعمال تحليل السياسة العامة.

أما الجزء الرابع فيتخصص في موضوع تقييم السياسة العامة للحكم على فعاليتها ومدى نجاحها في تحقيق أهداف السياسة العامة كما رسمها المشرّع من ناحية، ونجاحها في حل المشكلة العامة من ناحية أخرى. ونظراً لاهميتها وسرعة تطورها، يبدأ هذا الجزء باستعراض التطور التاريخي

للدراسات العلمية لتقييم السياسة العامة. ثم ينتقل بعد ذلك إلى شرح ماهيّة وأهداف تقييم السياسة العامة والأساليب المختلفة ـ التقليدية والعلمية الحديثة ـ لتقييم السياسة العامة. وينتهي باستعراض بعض العقبات التي تعترض الاستفادة من تقارير تقييم السياسة العامة.

وأخيراً، يتناول الجزء الخامس بصورة مختصرة مهنة دراسة السياسة العامة فيتعرض لأنواع الوظائف التي تمارس هذا التخصّص الوظيفي سواء في الأجهزة الحكومية أو غير الحكومية، طبيعة عمل الأخصائيين الذين يمتهنون دراسة وتحليل السياسة العامة، والمؤهلات العلمية والصفات الشخصية اللازم توافرها في أخصائي السياسة العامة.

ب ـ ماهيّة السياسة العامة

من الظواهر المميزة للحياة في المجتمع الحديث امتداد سلطة الحكومة ـ أيّاً كان نوعها ـ إلى كافة جوانب حياة ونشاط أفراد المجتمع. فالمواطن يخضع لسيطرة ونفوذ حكومي متشعب يتناول كل ما يمارسه وينظم حياته كعضو اجتماعي. وعلى الرغم من أن الدافع إلى تغلغل سلطة الحكومة قد يكون حماية المجتمع وتنظيم حياة أفراده، فهذا لا يغيّر من واقع أن هذه السلطة تؤثر وتوجّه كل نشاط يمارسه الفرد بدرجة قد لا يتصور البعض مداها.

والواقع أن تدخل الحكومة في حياة الفرد يبدأ قبل مولده ويمتد إلى ما بعد وفاته. فالحكومة تنظم العلاقات الشخصية والزواج، ودورها في هذا الشأن عادة يمتد إلى أبعد بكثير من مجرد تنظيم إجراءات العقد الرسمي للزواج. ففي كثير من الدول تضع الحكومة شروطاً تقيد بها حرية الفرد في اختيار شريك أو شريكة حياته. فمعظم الدول مثلاً لا تسمح لأعضاء سلكها الدبلوماسي ورجال قواتها المسلحة وغيرهم بالزواج من أشخاص يحملون جنسيات دول أخرى. وبعضها ـ مثل الكويت ـ تسنّ القوانين أو تضع الإجراءات التي تهدف إلى عدم تشجيع المواطنين والمواطنات من الزواج بأجانب أو أجنبيات. ودولاً أخرى لا تبيح لمواطنيها الزواج من أشخاص يعتنقون ديناً يخالف دين الدولة الرسمي.

كما أن الحكومة في بعض الدول تتدخل في تخطيط أو تنظيم الأسرة الذي يعني عادة عدد الأطفال الذين يسمح للزوجين بإنجابهم. فالمعروف أن الصين والهند مثلاً من الدول التي اتخذت إجراءات مشددة للحدّ من الزيادة السريعة في عدد السكان، ولجأتا في سبيل ذلك إلى اتباع أساليب سلطوية

أثار بعضها استياءاً ـ إن لم يكن استهجاناً ـ وتساؤلات سياسية وأخلاقية هامة. وبالعكس، فهناك دول أخرى ـ مثل الكويت ودول الخليج العربي ـ تتخذ حكوماتها خطوات إيجابية هدفها تشجيع المواطنين على الإنجاب سعياً وراء زيادة عدد أفراد المجتمع.

وينصرف تدخل الحكومة أيضاً على نوع ومستوى الرعاية الطبية والصحية التي تتلقاها المواطنة الحامل. بعبارة أخرى أن الجنين ـ مواطن المستقبل ـ يخضع لنفوذ حكومي هدفه رعاية صحة الأم، وزيادة احتمالات خروج المولود صحيحاً معافاً. فمن المعروف مثلاً أن تحكم الحكومة في أنواع العقاقير والأدوية ـ التي يسمح بتداولها عامة، وتعاطيها أثناء الحمل خاصة ـ له أثر كبير على المواليد. ومن قبيل هذا بعض حبوب منع الحمل التي ثبت علمياً أنها تزيد من احتمالات تشوّه الجنين.

ومن الواضح أن تنظيم الرعاية الطبية والصحية لا يقتصر على ما قبل الوضع، بل يمتد إلى كل مراحل النمو والتطور من الطفولة إلى الشيخوخة. وقد يترتب على ما تقوم به الحكومة لتنظيم وتوفير مستوى عالٍ من الخدمة الطبية أن يقضي المواطن حياة تتميز بمستوى صحي جيد وأن يؤدي هذا إلى إطالة متوسط عمره عن مواطنين في مجتمعات لا تتمتع بنفس مستوى الرعاية الصحية.

وبالإضافة إلى الرعاية الصحية، تتولى الحكومة تحديد نوع ومستوى التعليم والتخصّص الذي يُتاح للمواطن. ولعلّ هذا النشاط الحكومي من أهم ما يحدد مستقبل الفرد والمجتمع. وهو أيضاً من أهم ما يفرّق بين نظم الحكم خاصة الديمقراطية وغير الديمقراطية. فالنظم الديمقراطية عامة ترسم سياساتها التعليمية عادة بما يتيح للمواطن أكبر فرصة ممكنة لتحقيق أعلى مستوى تعليمي يصبو إليه وتقلّل إلى الحدّ الأدنى أي قيود قد تحول بينه والوصول إلى غايته. وبهذا تترك له الباب مفتوحاً لاختيار آفاق العلم التي يرغب في دراستها وتوفر له أنواع ومستويات مختلفة من المؤسسات التعليمية التي تتناسب مع طموحاته. أما النظم غير الديمقراطية فعادة ما تقيد حرية

الاختيار وتفرض على المواطن تلقي دراسات معينة والتخصّص في ميادين علم تقرر الدولة أنها لازمة لها من ناحية، وأنها أكثر ملاءمة لقدرات واستعدادات وميول المواطن من ناحية أخرى.

يتبع هذا أن الحكومة تتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تحديد نوع ومستوى العمل والتخصّص المهني الذي يمكن للمواطن ممارسته خلال حياته الإنتاجية، درجة المرونة التي يتمتع بها في تغيير مهنته أو تخصصه، وقدرته على انتقاء نوع النشاط الاقتصادي الذي يمارسه. ليس هذا فحسب، بل تتدخل الدولة في تحديد أنواع النشاط الاقتصادي والاستثمار المالي التي يمكن للفرد أن يقوم بها، أين وكيف يمكنه ممارستها، والشروط التي عليه مراعاتها في هذا الصدد. وكثيراً ما تحدد الحكومة مقدار الأجر المالي الذي يمكن للفرد أن يحصل عليه، ومستوى الربح الذي يمكن أن يحققه. كما أن الدولة ـ عن طريق السياسة الضريبية ـ تحدد مقدار ما تتقاضاه من الفرد نظير الخدمات العامة التي تقدمها له، وهذا يؤثر في مقدار فائض الدخل الذي يمكنه ادّخاره أو استغلاله اقتصادياً. ولا يخفى أن للحكومة دور كبير في تنظيم أنواع التصرفات التي يمكن للفرد القيام بها في أمواله خلال حياته، وكيفية التصرّف في تركته بعد وفاته.

وحتى وفاة الفرد وإجراءات وأسلوب ومكان دفنه لا تخرج عن نطاق سلطة الحكومة. فهي التي تقرر الإجراءات التي تتبع في حالة الوفاة وما يمكن وما لا يمكن عمله بالنسبة للمتوفى وتركته. بل إن الحكومة تتولى متابعة التصرّف في تركة المتوفى لسنوات طويلة بعد وفاته، ضماناً لحقوق الدولة والدائنين والقصر من خلفه.

ما تقدم مجرد أمثلة لمدى تشعب وتغلغل دور الحكومة ونفوذها في حياة الفرد في المجتمع الحديث. ولا يخفى وجود تفاوت نسبي ـ كمّي ونوعي ـ بين الحكومات في الدول المختلفة تبعاً لأنظمتها السياسية والعقائدية والإدارية. إلا أن لا خلاف في أن تفاعل الحكومة مع المواطنين تفاعل شامل ومتغلغل في كافة جوانب حياتهم.

هذا التفاعل بين الحكومة من ناحية، والمواطن والمجتمع ككل من ناحية أخرى يتم عن طريق سياسات عامة تقررها الحكومة، وتضفي عليها الشرعية بقوة الإلزام القانوني، وتقوم بتنفيذها أجهزة الإدارة العامة في السلطة التنفيذيه. وبناء عليه، فالسياسة العامة هي المنظِّم لما يمكن وما لا يمكن للفرد أن يمارسه، والكيفية التي يمارس بها ما يريد. وهو المحدد لعلاقات الفرد مع الحكومة والغير. وهي الأدوات التي تستعملها الحكومة لتنظيم حياة الأفراد في المجتمع. وبصفة عامة تعتبر السياسات العامة الوسائل التي تعتمد عليها الحكومة في ترجمة فلسفتها وأهدافها الحكمية إلى واقع عملي. وهكذا يتبين أن السياسة العامة هي أداة الحكومة في تنظيم حياة الأفراد وحماية المجتمع والدولة، وفي تحقيق الأهداف العامة وفق فلسفة الحكم القائمة.

ليس القصد من التأكيد على تشعب السياسات العامة وتغلغلها في حياة الفرد والجماعة وامتدادها إلى كافة جوانب الحياة في المجتمع أن الحكومة تهدف بالضرورة إلى الحدّ من حريات الأفراد والتحكم في أمور حياتهم. فكما سيتضح فيما بعد، قد يكون العكس هو الصحيح، بمعنى أن تدخل الحكومة الموسع قد ينشأ نتيجة حاجة الأفراد وبناءً على طلبهم، وأن الهدف منه قد يكون حماية حرية الفرد والمجتمع بتنظيم العلاقة بين أفراده، وإيجاد حلول مرضية لمشاكل تواجههم لا يستطيعون كأفراد أو جماعات صغيرة حلّها، أو توفير احتياجات يطلبونها.

وأيّاً كان هدفها، فللسياسات العامة أو الحكومية تأثير نوعي كبير على حياة الأفراد والمجتمع. وهو تأثير إيجابي وسلبي في آن واحد، ولكن بدرجات مختلفة. فقد يكون تأثيرها إيجابي على البعض وسلبي على البعض الآخر، بل وقد تتفاوت كذلك درجة التأثير من شخص إلى آخر. والمقصود بالتأثير الإيجابي أن تطبيق السياسة العامة يترتب عليه انتقال الفرد أو الجماعة المستفيدة من وضعها الحالي إلى وضع أفضل. فإذا كان المواطن الكويتي يتمتع اليوم بدرجة من الطمأنينة والاستقرار والحرية والرفاهية تزيد عمّا كان يتمتع به في الماضي، وقد تكون أكثر مما يتمتع به المواطنين في مجتمعات

أخرى في المنطقة، فقد يكون السبب في ذلك أن السياسة الحكومية لدولة الكويت أحدثت ارتقاءاً إيجابياً في نوعية حياة مواطنيها. إلا أنه إلى جانب الآثار الإيجابية للسياسات الحكومية، يوجد دائماً جانب سلبي سببه أن كل تدخل حكومي في حياة الأفراد حتى ولو كان لصالحهم وبناء على طلبهم - له ثمن ويفرض عليهم تضحية قد تكون مادية أو غير مادية.

فسياسة التعليم المجاني مثلاً لها تأثير إيجابي يتمثل في ديمقراطية التعليم الذي يقوم على أساس أن التعليم حق لكل مواطن يحصل منه على أكبر قدر يتناسب مع طموحاته ورغباته وقدراته. ويترتب على هذه السياسة إتاحة الفرصة لأكبر عدد من المواطنين لدخول المدارس والجامعات والحصول على درجة من التعليم ما كان يمكنهم الحصول عليها لو لم توفر الحكومة لهم فرصة التعليم المجاني. ورغم هذه الفوائد والعوائد الإيجابية لهذه السياسة، فهناك من القرائن ما يشير إلى أن ديمقراطية التعليم - خصوصاً على المستوى الجامعي - أدّت في بعض الدول إلى انخفاض مستوى التعليم بصفة عامة. بعبارة أخرى، قد يكون لسياسة التعليم المجاني في بعض الدول تأثير كمّي إيجابي، وتأثير نوعي سلبي. وعلى المشرّع وراسم السياسة التعليمية في كل دولة المفاضلة والاختيار بين هذين البديلين.

وبالإضافة إلى هذا، فسياسة عدم فرض ضرائب أو رسوم مقابل الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لمواطنيها لها تأثير إيجابي متعدد الجوانب على نوعية الحياة في المجتمع الكويتي يوفر للمواطنين - بدون مقابل تقريباً - رعاية صحية واجتماعية وتعليمية وغير ذلك من مختلف الخدمات العامة. يترتب على ذلك ارتفاع الدخل النسبي للمواطن مقارناً بمواطنين في دول تفرض حكوماتها ضرائب أو رسوم على هذه الخدمات. من شأن سياسة عدم تحصيل رسوم أو ضرائب إذن مساعدة المواطن على الارتفاع بمستوى معيشته اقتصادياً، الارتقاء بنوعية حياته، وزيادة قدرته على تأمين مستقبله ومستقبل أولاده الاقتصادي عن طريق تمكينه من ادّخار قدر أكبر من دخله. ومع ذلك، فلهذه السياسة العامة آثارها السلبية التي قد تظهر بعض معالمها في الميل إلى

الإسراف العام في استغلال هذه الخدمات الحكومية، وفي الميول الاعتمادية والتواكلية على الحكومة، وفي صعوبة التأقلم مع أوضاع اقتصادية قد تضطر معها الحكومة إلى فرض رسوم نظير الخدمات التي تقدمها.

وكما أن للسياسة العامة تأثير إيجابي وسلبي، فتأثيرها قد يكون مباشراً بالنسبة للبعض وغير مباشر بالنسبة للبعض الآخر. فالسياسة العامة التي هدفها رعاية مصالح المحتاجين وتقديم مساعدات وخدمات اجتماعية لهم، لها تأثير مباشر على كل مَن تتوافر فيهم الشروط، وهذا التأثير يتمثل في الفوائد المادية التي يحصلون عليها والعوائد النفسية المترتبة على ذلك. كما أن لهذه السياسة آثار غير مباشرة على آخرين من أفراد المجتمع قد تتمثل مثلاً في عبء ضريبي إضافي يتحمله البعض وتحصل منه الدولة على الموارد اللازمة لتمويل سياسة الرعاية الاجتماعية. والسياسة العامة التي تتخذها الحكومة لتنشيط الاقتصاد القومي في حالة الكساد لها تأثير مباشر وغير مباشر على أفراد المجتمع يختلف باختلاف مراكزهم الاقتصادية ونشاطاتهم الاقتصادية.

نخلص مما تقدم إلى أن السياسة العامة التي تقررها وتنفذها الحكومة تتميز بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يمسّ كافة جوانب الحياة في المجتمع، وأن من أهدافها تنظيم حياة الأفراد وحل مشاكلهم وتوفير مطالبهم، وأن لها تأثير مباشر وغير مباشر إيجابي وسلبي في وقت واحد، وأخيراً إن لها مغزى ومعنى موضوعي يتعلق مباشرة بنوع ومستوى حياة الأفراد في المجتمع وما يتمتعون به - أو يحرمون منه - بالمقارنة بمجتمعات أخرى.

ورسم سياسات حكومية أو عامة لحل مشاكل المجتمع هي عملية سياسية في المقام الأول وتتميز بالصعوبة والتعقيد. وتختلف طبيعة وإجراءات رسم السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها. وسيزداد هذا الموضوع وضوحاً عند مناقشة رسم السياسة العامة. ولذا يكفي الآن القول بأن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي. وأهم هذه

العناصر هي: دستور الحكم في الدولة، الإيديولوجية أو الفلسفة السياسية الحاكمة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات النفع العام والخاص، الصحافة والرأي العام، الإمكانات والموارد المتاحة، وطبيعة الظروف العامة للبلد[٩].

مؤدى ما تقدم أن رسم السياسة العامة ليس عملية سهلة بأي حال من الأحوال، بل هي عملية على درجة من الصعوبة والتعقيد. «فوضع السياسة العامة عملية حركية بالغة الحساسية والتعقيد، وتشتمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تنصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي»[١٠].

ومع المبالغة في التبسيط، يمكن تلخيص الكيفية التي تمارس بها الحكومة دورها في العمل على حل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته بتقسيمها إلى ثلاث مراحل. [illegible]، تتولى الحكومة القيام بسلسلة معقدة من الخطوات التي تنتهي بإصدار قانون أو قرار بسياسة عامة ينطوي على تعريف للمشكلة، تحديداً للأهداف المرغوب فيها، ووصفاً لكيفية وأساليب تحقيقها، وتخصيصاً للموارد المالية وغيرها اللازمة للتنفيذ. وكما هو واضح، فهذه الأعمال تدخل بطبيعتها في نطاق العمل السياسي الذي يعتبر من اختصاص السلطة التشريعية بصفة أساسية.

[illegible] هي تنفيذ السياة العامة بمعنى القيام بسلسلة معقدة من الخطوات غايتها تحقيق أهداف السياسة العامة. ومن بين هذه الخطوات تكوين جهاز إداري ضمن وحدات السلطة التنفيذية يكلف بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة، تنظيم هذا الجهاز داخلياً بما يضمن تنسيق الجهود لتحقيق الأهداف، توظيف الموارد البشرية المناسبة عدداً وتأهيلاً والمدربة عملاً على أداء الوظائف اللازمة، توفير الموارد المالية اللازمة للتنفيذ، وأخيراً قيام هذه

(٩) دكتور مقلد، المرجع السابق، ص ١١٤.
(١٠) دكتور مقلد، المرجع السابق، ص ١١٣.

البيروقراطية بتوصيل الخدمات إلى المواطنين. وكما هو واضح، فهذه الأعمال تدخل بطبيعتها في نطاق الإدارة العامة أو الحكومية التي تعتبر من اختصاصات السلطة التنفيذية.

[illegible] فهي متابعة وتقييم نتائج تنفيذ السياسة العامة للتأكد من مدى النجاح في تحقيق الأهداف. وهذه أيضاً مرحلة تنطوي على سلسلة معقدة من الخطوات التي يشترك فيها عدة أجهزة حكومية وغير حكومية منها: السلطة التشريعية، القيادة السياسية للدولة، السلطة التنفيذية عامة والجهاز المسؤول عن التنفيذ خاصة، أجهزة الرقابة المركزية مثل ديوان المحاسبة، المنظمات والجمعيات الأهلية، وجمهور المواطنين الذين يتأثرون إيجابياً وسلبياً بما تقوم به الحكومة. وقد تختلف نتيجة التقييم تبعاً للجهاز الذي يقوم به ومجموعات المصالح المتعلقة بهذا النشاط الحكومي، وقد ينتهي الأمر بالحكم بأن السياسة العامة وأسلوب تنفيذها سليمين، وأن الأهداف تتحقق بالكم والنوع المطلوبين، كما قد ينتهي التقييم بالحكم بغير ذلك مما قد يستدعي إعادة النظر في السياسة العامة ذاتها أو أساليب التنفيذ أو حتى أسس ومعدلات التقييم.

من هذا يتضح أن رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة هو في حقيقة الأمر جوهر العمل الحكومي، الأمر الذي يبرر وصف الحكومة بأنها جهاز الدولة لرسم وتنفيذ السياسة العامة الهادفة إلى علاج مشاكل المجتمع وتوفير حاجاته وتحقيق أهدافه.

جـ - منشأ السياسة العامة

السياسة العامة هي استجابة أو محاولة حكومية لعلاج مشكلة عامة يواجهها المجتمع، لتوفير حاجة يتطلبها المجتمع، أو لتحقيق هدف ينشده المجتمع. فالحكومة تلجأ لرسم سياسة عامة لأسباب كثيرة منها العمل عل علاج علل اجتماعية كالفقر أو الجهل أو المرض، أو لمحاولة تحقيق أهداف إيجابية هامة للمجتمع مثل عدالة توزيع الثروة أو تكوين الوظائف العامة، أو لحماية النظام السياسي وأمن المجتمع مثل العلاقات الخارجية والتسليح وتنظيم استيراد العمالة الأجنبية والرقابة عليها.

بعبارة أخرى، [illegible] نتيجة وجود مشكلة عامة تتطلب تدخلاً حكومياً. وحيث إن المشكلة العامة ستناقش كموضوع بدرجة من التفصيل في مكان آخر، فيكفي حالياً القول [illegible] هي جوهر السياسة العامة [illegible] «حاجات إنسانية، مسببات عدم رضاء، حرمان، أو ظلم يتطلب تعويضاً أو علاجاً»[11]. كما [illegible] «حاجات إنسانية تتطلب علاجاً»[12] ويقسم البعض المشاكل إلى مستويات ثلاثة مشاكل شخصية تتعلق بفرد أو مجموعة صغيرة من الأفراد ولا تثير اهتمام أو انتباه الرأي العام ويتطلب علاجها جهد وموارد خاصة. ومن قبيل هذا النوع

(11) Melvin J. Dubnidk and Barbara A. Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach. (New York: John Wiley and Sons, 1983), p. 5.

(12) Charles D. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy. 2nd ed. (North Scituate, MA: Duxbury, 1977), p. 38.

المشاكل العائلية. وفي المستوى الثاني المشاكل الاجتماعية وهي على مستوى أعلى من المشاكل الشخصية وآثارها أكثر منها اتساعاً، ولكنها أيضاً لا تتطلب لحلها تدخلاً حكومياً أو اعتماداً على موارد الدولة. أما المستوى الثالث فهو المشاكل العامة وهي أعلى المستويات إذ أنها تؤثر في كل أو غالبية أفراد المجتمع تأثيراً مباشراً أو غير مباشر، ويتطلب علاجها موارد تزيد عن طاقة الأفراد أو الجماعات المتفاعلة في المشكلة كما يستلزم علاجها تدخلاً من الحكومة لا تتجاوز [illegible] الحل الأنسب وفرضه بحكم القانون[13].

وتعتبر السياسة العامة بحكم تعريفها محاولة حكومية لحل المستوى الثالث فقط من المشاكل وهي المشكلات العامة. إذ لا ترسم سياسات عامة لعلاج المشاكل الخاصة والاجتماعية حتى ولو استدعى حلّها تدخلاً حكومياً باعتبار أن أهميتهما وآثارهما محدودتين. لذا [illegible] العلاج الذي تتخذه الحكومة أو تعتزم اتخاذه بقصد حل مشكلات عامة تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر في المجتمع ككل.

هذا عن تعريف المشكلة. أما مصادر المشاكل التي تؤدي بالحكومة إلى إقرار سياسات عامة فقد يكون من المفيد في شرحها أن نستعرض طبيعة ومميزات المجتمع الحديث، وبعض الدوافع التي تؤدي بأفراده إلى الاعتماد المتزايد على الحكومة لحل ما يواجههم من مشاكل.

يمرّ المجتمع البشري بتطورات بدأت مع تكوينه وستستمر إلى أن يقضي الله أمراً كان مفعولاً. إلا أن مدى ونوعية وعمق هذه التطورات يتزايد بصورة مستمرة تتناسب طرذياً مع تعداد سكانه وطموحات دوله السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وقد بلغ التطور الذي يعتري كل جوانب الحياة في المجتمع الحديث درجة فائقة - خصوصاً في النصف الثاني من القرن العشرين - مما خلق للمجتمعات الدولية مشاكل عديدة وضغوطاً تفرض نفسها وتطالب الحكومات بحلها.

(13) Dubnick and Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach., P. 6.

ولا شك أنه توجد فوارق كبيرة بين المجتمعات الصناعية المتقدمة من ناحية، والنامية أن دول العالم الثالث من ناحية أخرى، ودول العالم الثالث التي تتميز برفاهية اقتصادية من ناحية ثالثة. ومع ذلك يمكن القول - مع الاعتراف بالتبسيط - أن أهم مميزات المجتمع البشري الحديث ككل - وبغض النظر عن الفوارق بين وحداته - يمكن تلخيصها في ظاهرتين: الأولى تقدم علمي وتكنولوجي خارق للعادة تصل أبعاده وآثاره إلى أبعد من الخيال، والثاني عجز متزايد عن حل المشاكل التي تواجه أفراد المجتمع البشري والتي تتمثل في توفير حاجاتهم الأساسية من غذاء وكساء ومسكن وتعليم وصحة تتناسب مع مكانتهم في الخلقية.

وقد يكون من [illegible] ذلك التعقيد المتزايد في حياة المجتمعات البشرية نتيجة عوامل كثيرة قد يكون أهمها أربعة أنواع من الضغوط المترابطة التي يعتمد أحدها على الآخر وهي:

١ - ضغوط سكانية ناشئة عن الزيادة المستمرة والمتزايدة السرعة في تعداد السكان.

٢ - ضغوط طموحية تتمثل في الزيادة المستمرة في مطالب الأفراد والجماعات، تلك المطالب التي تنشد إشباعاً لحاجات تتفاوت من مجتمع لآخر بين أساسيات الحياة وكماليات الرفاهية.

٣ - ضغوط اقتصادية ناتجة عن الحدود الموضوعة على موارد المجتمعات الدولية وقدراتها على مواجهة الضغوط الطموحية لشعوبها.

٤ - ضغوط سياسية وعسكرية تسعى - من بين ما تسعى إليه - إلى تحقيق طموحات شعبها عن طريق السيطرة السياسية والعسكرية إما داخلياً - أي السيطرة على الحكومة - أو خارجياً بمعنى الاعتماد على الغزو السياسي أو العسكري أو الاقتصادي للسيطرة على، وإخضاع مجتمعات دولية أخرى. وكما هو واضح، فهذه الضغوط مرتبطة ببعضها البعض، معتمدة إحداها على

الأخرى، وتؤثر جميعها في المجتمع فتسبب تعقيده وصعوبة حل مشاكله.

هذا عن المجتمعات المعاصرة. أما المواطن المعاصر في المجتمع الديمقراطي خاصة فيتمتع بمزايا وقدرات لم تتوافر لمواطن الأجيال السابقة. ونتيجة لذلك فهو في وضع يسمح له بممارسة صلاحيات المواطن بدرجة أكبر من العلم والوعي والفهم. فالمواطن حالياً يعيش في عالم يتميز بقرب المسافات بين الدول والمجتمعات، بتقدم خارق للعادة في تكنولوجيا الاتصالات ووسائلها، وبثورة بالغة في المعلومات وأساليب تبادلها والحصول عليها؛ أي أن لدى المواطن من وسائل المعرفة ما يمكنه من أن يكون على دراية كبيرة بالمشاكل المحيطة به وبمجتمعه من ناحية، والفرق بينه وأفراد آخرين ومجتمعات أخرى من ناحية أخرى. كما أن الإمكانيات متاحة له للتعمق في دراسة العمل الحكومي وتقييمه ومحاولة التأثير فيه لما فيه الصالح الخاص والعام.

كل هذا يمثل ميزة خاصة بالغة الأهمية يتمتع بها - بدرجات تتفاوت من دولة إلى أخرى - المواطن في المجتمع الديمقراطي ليس فقط بالمقارنة بالمواطن من الجيل السابق، ولكن أيضاً بالمقارنة بالمواطن في المجتمعات الأقل أو الغير ديمقراطية. إلا أن هذه الميزة الهامة ترتب عبئاً كبيراً على المواطن في المجتمع الديمقراطي إذ إن عليه مسؤولية ممارسة صلاحيات سياسية كعضو مسؤول في مجتمع يشارك أفراده في حكم أنفسهم بأنفسهم ولأجل [illegible] ومزاولة هذه الصلاحيات تفرض عليه أموراً عديدة منها:

١ - الإدراك الواعي بمختلف وأنواع وأبعاد المشاكل التي تواجهه كفرد وتواجه المجتمع الذي ينتمي إليه.

٢ - القدرة على فهم خلفية هذه المشاكل وأبعادها.

٣ - المعرفة بالسياسات العامة التي تتخذها الحكومة والخطط والبرامج والمشروعات التي تنفذها الإدارة الحكومية لمواجهة هذه المشاكل، وقدرة

على تحليلها وتقييمها للحكم على مدى فعاليتها.

٤- وعياً بالنظام السياسي وأسلوب العمل الحكومي وكيفية اتخاذ القرارات الحكومية.

٥- إدراكاً لكيفية العمل من خلال النظام السياسي القائم لإحداث تغيير في السياسة العامة بما يتوقع أن يحقق درجة أكبر من الفعالية.

٦- رغبة في واستعداداً لممارسة صلاحيات المواطن السياسية الشرعية بقصد الوصول إلى علاج المشكلات التي تواجه المجتمع. كل هذا يوضح مدى المسؤولية التي يحملها المواطن في الدول الديمقراطية والدور الجدّي الذي عليه أن يقوم به من أجل المساهمة إيجابياً في ممارسة الحكم.

من النتائج التي قد تكون طبيعية للتطور المشار إليه في كلاً من طبيعة وخصائص المجتمع الحديث وحقوق ومسؤوليات المواطن، تطور لا يقلّ اهمية وخطورة في دور الفرد من ناحية والحكومة من ناحية أخرى. فكلما ازدادت درجة التعقيد في الحياة كلما قلّت قدر الفرد على علاج مشاكله وتوفير احتياجاته بنفسه أو بالتعاون مع أهله وعشيرته. وكلما عجز الفرد عن علاج مشاكله او لم توجد لديه الرغبة في القيام بذلك، كلما ازداد اعتماده على الحكومة لإيجاد حلول مرضية. ويمكن القول أن زيادة الاعتماد على الحكومة لحل مشاكل الفرد والمجتمع وتوفير احتياجاتهم والاستجابة لطموحاتهم هي ظاهرة عامة توجد في كل الدول وتنشأ نتيجة العجز المتزايد للفرد والجماعة عن علاج مشاكل تواجههم أو توفير حاجات يطلبونها.

إن التوسع الكبير في نشاط الحكومة في العصر الحديث إذن هو نتيجة وجود مشاكل تواجه المجتمع تتطلب لحلها تدخلاً حكومياً. هذه المشاكل قد تتخذ شكل تضارب مصالح، صراع طبقي، استغلال اقتصادي، سوء توزيع للثروة، عدم وجود عدالة، حاجة إلى التعليم والصحة والإسكان والتنمية والحماية - داخلياً وخارجياً - ومئات غير ذلك من الحاجات والرغبات

والطموحات التي يشعر بها أفراد المجتمع. ولكن نظراً لعدم قدرة الفرد بذاته أو بتنظيم اجتماعي صغير كالقبيلة أو العائلة على - أو رغبه في - حل هذه المشاكل، كان طبيعياً أن يتجه الكل للحكومة كوسيط يتولى عنهم القيام بهذه الرسالة السياسية الخطيرة.

وكما سبق القول، فالأسلوب الذي تتبعه الحكومة في الاستجابة لهذه المطالب وحل هذه المشاكل، هو إصدار قرارات بسياسات عامة. ومن هذا يتضح أن هذه السياسات العامة تتناول كافة جوانب الحياة في المجتمع من دفاع إلى علاقات دولية، تعليم، صحة، رعاية اجتماعية، إسكان، اقتصاد قومي، رياضة، وما إلى ذلك. فكلّ من هذه المجالات يمثّل مشكلة أو مجموعات من المشاكل التي يعجز أفراد المجتمع عن علاجها ويطالبون الحكومة بالقيام بذلك بالنيابة عنهم[١٤].

(١٤) «Public policy problems -- real problems -- do not arise from intellectual paradigms. They arise from real collective conditions of insecurity, scarcity, pain, deprivation, or value trade - offs, that establish problem situations». E.B. McGregor, Jr., «Origins and Current Directions in the Field of Public Policy Analysis». Paper presented at the Seminar on Public Policy Analysis in cooperation between Indiana University and The Faculty of Economics and Political Science, Cairo University. (Cairo, Egypt: November 18 - 22, 1984), p. 4.

د ـ تعريف السياسة العامة

من المشاكل التي يتعرض لها الدارس محاولة الوصول الى تعريف دقيق محدد واضح للمقصود باصطلاح السياسة العامة. والسبب في هذا أمرين: الأول هو استعمال «السياسة العامة» أو «السياسة الحكومية» أو مجرد «السياسة» بشكل عام غير محدد أو دقيق لتعني أو تعبّر عن معاني أو مصطلحات مختلفة. والثاني وجود خلط بين هذه المصطلحات ومصطلحات أخرى إدارية مثل أهداف أو برامج أو قرارات أ قوانين أو غير ذلك مما يستعمل لوصف ما تقوم به الحكومة من أعمال.

والواقع أن علماء السياسة والإدارة العامة استعملوا عبارة السياسة العامة لتعبّر عن عدة معاني يمكن استعراض بعضها فيما يلي:

١ ـ في مواجهة مشكلة عامة معينة، قد تعلن الحكومة سياستها بواحد من الأساليب التالية:

أ ـ الصمت عن التعبير وتجاهل الجدل العام حول الموضوع وعدم الاستجابة للضغوط التي تطالب بتدخل الحكومة. أي أن الحكومة تتخذ موقفاً سلبياً وكأنها لا تعترف بوجود المشكلة.

ب ـ التصريح علناً وشفاهة من القيادة السياسية للحكومة بعبارات تعتبرها كافية للتعبير عن رأي الحكومة في المشكلة وتوضيحاً لموقفها نحوها. وقد يكون هذا التصريح كافياً لإحداث ردّ الفعل المطلوب لحل المشكلة.

جـ ـ اتخاذ إجراءات رسمية تنتهي بإصدار قرارات تشريعية أو تنفيذية بما تنوي القيام به لعلاج المشكلة. وهذا يتطلب قيام الحكومة بتعريف المشكلة واختيار أسلوب معين لعلاجها وإصدار القرار، القانون، أو المرسوم اللازم لذلك. في إطار هذا المفهوم عرفت السياسة العامة بأنها «النوايا التي يعلنها المسؤولون الحكوميون بشأن مشكلة عامة والأنشطة التي يقومون بها تطبيقاً لهذه النوايا»(١٥).

٢ ـ كما تعرف السياسة العامة بأنها «ما تقرر الحكومة القيام به أو عدم القيام به». ويمكن تقسيم ما تقوم به الحكومة من أعمال إلى أربعة مجموعات، فالحكومة تنظم الصراعات أو المنازعات داخل المجتمع (Regulate conflicts) كما تنظم (Organize) المجتمع لمواجهة صراعات أو منازعات مع مجتمعات أخرى. وتتولى الحكومة أيضاً توزيع (Distribute) فوائد رمزية أو مادية لأعضاء المجتمع، وأخيراً تقوم الحكومة باستخلاص (Extract) أو جمع أموال من أفراد المجتمع ـ عادة في صورة ضرائب. وقد تتناول السياسة العامة واحداً أو أكثر، مجموعة أو أكثر، أو كل هذه الوظائف في وقت واحد(١٦).

٣ ـ وإذا اعتبرنا أن السياسة العامة هي أساساً قرار سياسي أو حكومي بقاعدة عامة تطبق باستمرار وبانتظام وبعدالة على كل الأفراد الذين يواجهون مشكلة معينة أو يطلبون حاجة معينة من الحكومة، فانه يمكن تعريف السياسة العامة بأنها «قرار دائم تتميز بثبات السلوك الذي يترتب عليه كما أنه يمثل وجهات نظر أولئك الذين اتخذوا القرار والذين يلتزمون»(١٧). ويوضح هذا التعريف

(١٥) Dubnick and Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach, p. 8.

(١٦) Thomas R. Dye, Understanding Policy, 2nd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1975), p. 2.

(١٧) Heinz Eulau and Kenneth Prewitt, Labyrinths of Politics, (Indianapolis, Indiana: Bobbs - Merrill, 1973). p. 465. Eulau and Prewitt define policy «as a "standing decision" characterized by behavioral consistency and representativeness on the part of those who make it and those who abide by it».

أن السياسة العامة لها خصائص معينة منها:

أ ـ أنها قرار تتخذه الحكومة، بمعنى أنها تختار من بين أساليب بديلة أسلوباً معيناً لتحقيق الأهداف المنشودة.

ب ـ أن القرار يتميز بالثبات أي الدوام أو عدم التغيّر ـ نسبياً ـ ما دامت السياسة العامة لم تتغير.

جـ ـ أن تطبيق السياسة العامة عام شامل وبنفس الأسلوب على كل أفراد المجتمع الذين تخدمهم هذه السياسة.

د ـ أن السياسة العامة تتخذ بالتشاور بين كافة المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، ومع مَن ينطبق عليهم القرار، أو على الأقل أنها تعبّر عن وجهات نظرهم جميعاً.

هـ ـ أن السياسة العامة عملية ديناميكية حركية مستمرة دائمة التطور والتغير.

ومن الضروري التحذير من احتمال إساءة تفسير المقصود بالثبات أو الدوام النسبي للسياسة العامة على أنه جمود. فالمقصود هو أن السياسة العامة هي قرار بتنفيذ عمل حكومي معين بشروط معينة ولأشخاص معينين بنفس الأسلوب وبعدالة. فإذا ما توافرت الشروط التي تحددها السياسة العامة، وجب اتباع أسلوب معاملة واحد يساوي بين الناس أمام القانون. إلا أن هذا لا يعني جمود السياسة العامة، وعدم القدرة على تغييرها. إذ الواقع أن السياسة العامة في تطور يكاد يكون مستمراً وإن كان بطيئاً. فنتائج تنفيذ السياسة العامة، وتغير الظروف التي خلقت الحاجة إلى هذه السياسة الحكومية، أو تغير الأوضاع البيئية ذاتها، قد تفرض الحاجة إلى إعادة النظر في السياسة وتعديلها أو تغييرها. أي أن السياسة العامة المتبعة في وقت معين هي مرحلة وقتية في سلسلة مراحل يمثّل كلٌّ منها محاولات حكومية لعلاج مشكلة اجتماعية متطورة.

٤ ـ أما من الناحية التطبيقية التنفيذية، فقد عرفت السياسة العامة بأنها

«خطط أو برنامج أو أهداف عامة أو كل هذه، معاً يظهر منها اتجاه العمل الحكومي لفترة زمنية مستقبلية وبحيث يكون لها مبرراتها. وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير من التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول عن التوجيه هي الحكومة»[١٨] وقد يؤخذ على هذا التعريف أنه قد يساعد في خلق خلط فكري بين السياسة العامة من ناحية، والخطط والبرامج والأهداف من ناحية أخرى، خصوصاً وأن الأخيرة هي ترجمة تطبيقية لكيفية تحقيق الأولى. والتعريف أيضاً يقوم على أساس أن السياسة العامة (Public Policy) هي «من يحصل على ماذا، كيف، متى» وهو تعبير استعمل لتعريف (Politics) السياسة[١٩]؛

٥ ـ كما ذكر أن «السياسة العامة توجد عندما تقرر الحكومات أو سلطات مماثلة (من بينها بعض الأحزاب السياسية الحاكمة) ما إذا كانت تقوم بإحداث تغيير في حياة المجتمع. والسياسة تعتبر عامة بقدر قيام الحكومات أو شبه الحكومات باتخاذ قرارات وتحديد مصالح المجتمع... وللسياسة العامة مكوِّنات داخلية وخارجية. والسياسة الخارجية تنطوي على قرارات وتصرفات حكومية وطنية هدفها الأساسي دعم المصالح الداخلية»[٢٠] وتظهر أهمية هذا التعريف فيما يلي:

أ ـ إبراز دور بعض الأحزاب السياسية كسلطات حكومية لها حق اتخاذ

---

(١٨) دكتور رشيد، المرجع السابق، ص ٨٣.

(١٩) Harold D. Laswell, Politics: Who Gets What, When, How. (New York: Meridian, 1958).

(٢٠) Richard L. Seigel and Leonard B. Weinberg, **Comparing Public Policies: United States, Soviet Union, and Europe.** (Homewood, Illinois: Dorsey, 1977). «Public policies are shaped when governments or comparable authorities (including some ruling political pa. ties) decide whether or not to alter aspects of community life. Policies are public to the extent that they involve governmental or quasi - governmental decision - making and determine the interests of the community. The line between private and public policy is not now and never has been a sharp one.

Public policy has both foreign and domestic components. Foreign policy involves decisions and actions by national governments in support of essentially domestic interests».

قرارات برسم سياسات عامة. ومن أمثلتها الحزب الشيوعي في الإتحاد السوفييتي الذي يملك حق رسم السياسة العامة التي بناءً عليها تقوم أجهزة الحكومة بإصدار التشريعات الملزمة ووضعها موضع التنفيذ.

ب ـ وإبراز التداخل القوي والارتباط الوثيق بين السياسة الخارجية والمصالح الداخلية للمجتمع، واعتبار الأولى أداة دعم للثانية.

هـ ـ بيئة السياسة العامة

سبق أن ذكرنا أن السياسة العامة لكل دولة تتوقف على عوامل مختلفة منها نظام الحكم والسياسة فيها. وبناء عليه، فدراسة وفهم إجراءات أو مضمون السياسات العامة لأي دولة يتطلب قدراً كبيراً من العلم والمعرفة بالنظام السياسي لهذه الدولة وإجراءات العمل والإدارة الحكومية فيها. وكما هو معروف، فكلى النظامين السياسي وإجراءات العمل الحكومي هما نتاج تفاعل عوامل بيئية خاصة تميز هذه الدولة عن غيرها[٢١].

والواقع أن نجاح سياسة معينة لدولة معينة في تحقيق أهدافها يتوقف على مجموعة من العوامل ليس أقلها أهمية مدى ملاءمة هذه السياسة للبيئة المميزة لهذه الدولة. فإذا كانت هذه السياسة متفقة مع ما يحيط بالدولة من ظروف وأوضاع طبيعية وسياسية واقتصادية واجتماعية كانت احتمالات نجاحها في تحقيق

(٢١) دكتور درويش، إبراهيم، الإدارة العامة في النظرية والممارسة. طبعة ثانية، (الناشر غير مذكور، ١٩٧٦)، ص ٣٩ ـ ٤٠. يقول الدكتور درويش «إن النظام السياسي تتداخل فيه مكونات عوامل متعددة من اجتماعية بالمعنى الضيق ـ الخاصة بعلم الاجتماع ـ وثقافية، واقتصادية، وعقائدية، ونفسية، وتاريخية، وجغرافية، وقانونية، كما وأن مقدار التقدم الفني والحضاري يؤثر في النظام السياسي أيضاً، كل ذلك مرجعه إلى النظام السياسي إنما ينشأ وينمو ويحيا في محيط، وهذا المحيط هو العوامل والمكوّنات المشار إليها والنظام السياسي ليس بمعزل عنها وإنما هو يتفاعل معها وفيها تؤثر فيه ويؤثر فيها. والنتيجة أن الإدارة العامة نظام دراسي لها «حقل» هو علم السياسة الذي هو أحد الحقول في العلوم الاجتماعية. وأن للإدارة العامة «بيئة ثقافية» هي النظام السياسي، الذي هو الإطار الداخلي لمحيطها، وتعتبر مؤسساتها جزءاً من المؤسسات السياسية الرسمية في داخل النظام السياسي».

الأهداف أكبر. أما إذا تعارضت السياسة العامة مع واحد أو أكثر من عوامل البيئة، فتجاهلت عادات وتقاليد المجتمع مثلاً، كان هذا حكماً على هذه السياسة بالفشل وقضاءاً عليها بعدم النجاح في تحقيق الأهداف وحل المشكلة العامة التي استدعت وجودها. أي أنه توجد علاقة طردية مباشرة بين مدى ملاءمة السياسة العامة لدولة معينة لبيئة هذه الدولة من ناحية، ومدى نجاح هذه السياسة في حل المشكلة العامة من ناحية أخرى.

وقد يكون مشروع الصوابر ـ أحد المشروعات الإسكانية الكبيرة لدولة الكويت ـ من الأمثلة الجيدة لتوضيح العلاقة بين السياسة العامة والبيئة، ومدى تأثير الثانية على الأولى. ويعتبر مشروع الصوابر الإسكاني ـ كما ورد في تقاديرها ـ أول مشروع تنفذه الهيئة العامة للإسكان يقوم على أساس معالجة التناقض بين محدودية رقعة أرض الكويت من جانب، والزيادة السريعة في عدد السكان وحجم على المساكن من جانب آخر. ولذا صمم المشروع على أساس التوسع الرأسي في البناء بدلاً من التوسع الأفقي الذي ألفه المجتمع الكويتي وذلك لحسن استغلال مساحة الأرض المحدودة... وبالإضافة إلى هذا، فهو المشروع الأول من نوعه في الكويت الذي يتخذ طابع المجمعات السكنية (الشقق) بدلاً من البيوت المستقلة (الفيلات). ويحتوي المشروع على ٣٣ بناية سكنية تضم ٥٢٤ وحدة سكنية (شقة). واستعمل في تصميم الشقق نموذجين مختلفين علماً بأن المساحة التي خصصت لكل نموذج متساوية وهي ٢٣٦ متر مربع.. وقد اختير موقع المشروع في قلب مدينة الكويت لتحقيق نوع من التوازن بين الكثافة السكانية للكويتيين بين المدينة والضواحي.

وهكذا صمم مشروع الصوابر ـ الذي يهدف لخدمة احتياجات الكويتيين دون الوافدين ـ على أساس تبني فكرتين جديدتين تتفقان مع متطلبات رعاية البيئة الجغرافية للكويت. الأولى هي الاتجاه إلى التوسع الرأسي بدلاً من الأفقي في بناء المساكن التي يحتاجها المواطنون. والثانية هي تقديم شقق للمواطنين بدلاً من فيلات. وكلا الفكرتين تمثلان تطوراً منطقياً ضرورياً تفرضه محدودية البيئة الجغرافية ورقعة البلاد.

وعلى الرغم من ذلك، لم ينجح المشروع حتى الآن في المساهمة الجدية في حل مشكلة الإسكان في دولة الكويت، والسبب في ذلك تعارضه مع طبيعة البيئة الاجتماعية. فكلا من المبدأين ـ التوسع الرأسي والشقق ـ لا يلائم أسلوب معيشة أفراد المجتمع الكويتيين وما اعتادوا عليه أباً عن جد، ولا يتفقان مع أعرافهم وعاداتهم وتقاليدهم ومتطلباتهم الأسرية. ومن ناحية أخرى، فقد خلقت الأوضاع الاجتماعية الحديثة في كويت ما بعد النفط شعوراً لدى المواطن الكويتي بأنه متميز عن غير الكويتي، وبالتالي يجب على الحكومة أن تميزه في المعاملة عن الوافد. وقد خلقت هذه التفرقة ثنائية في المعاملة اتخذت مظاهر عديدة ليس أقلها أهمية أن الكويتي بصفة عامة يقيم في فيلا وغير الكويتي في شقة. وأن إقامة الكويتي في شقة إنما تكون بصفة مؤقتة بينما يتم بناء فيلته أو في انتظار تخصيص الحكومة فيلا مناسبة لسكنه. وإقامة غير الكويتي في فيلا يكون بالإيجار أولاً بصفة مؤقتة ثانياً لحين انتهاء مدة عقد استخدامه ومغادرته البلاد. وفي كلا الحالتين رجوع إلى الوضع الطبيعي كما يراه المواطن. وبناء عليه، واجهت الهيئة العامة للإسكان مقاومة قوية من المواطنين الكويتيين لسكنى مشروع الصوابر رغم ما وفرته الهيئة من إغراءات وحوافز ومزايا.

معنى هذا أنه إذا كان المطلوب دراسة الكيفية التي يتم بمقتضاها رسم السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها في دولة الكويت مثلاً وجب البدء بالتعرف على طبيعة العوامل البيئية المميزة لهذه الدولة، ونظام الحكم والإدارة فيها. وكذلك فإذا كان المطلوب معرفة مضمون سياسة عامة معينة ـ ولتكن الإسكان ـ ولماذا رسمت وتنفذ هذه السياسة بالصورة التي هي عليها، وجب أيضاً البدء بدراسة بيئة هذا الوطن ونظام حكمه وإدارته. والعوامل المختلفة التي تتفاعل في تشكيل سياسة الإسكان. وحتى تقييم سياسة عامة معينة ومحاولة فهم أسباب نجاحها أو فشلها في تحقيق الأهداف المنشودة يتطلب فهماً لبيئة هذه السياسة.

وتبرز أهمية العوامل البيئية بصفة خاصة كتفسير لاختلاف درجة النجاح في تطبيق سياسة معينة في دول مختلفة. فلا شك أن الاستفادة من تجارب

الدول في علاج مشكلاتها العامة أمر مفيد، واقتباس السياسات والبرامج التي نجحت في علاج هذه المشكلات أمر مرغوب فيه كذلك. إلا أن نجاح علاج معين وسياسة معينة في مجتمع ما لا يكفل ضرورة نجاحه في مجتمع آخر. فقد أثبتت التجارب العملية - التي صاحبت مشروعات التنمية التي انتشرت في أعقاب الحرب العالمية الثانية بصفة خاصة - أن الاختلافات البيئية بين المجتمعات لها آثار كبيرة لا يمكن تجاهلها أو إهمالها. وأن للعوامل البيئية قوة تفرض الحذر في الاقتباس وتحتم تطوير السياسات المقتَبسة - بفتح الباء - بما يتفق وقيم وعادات وتقاليد واقتصاديات ونظام الحكم والسياسة في المجتمع المنقول إليه.

من أجل هذا يلزم التأكيد مرة أخرى على العلاقة الوثيقة بين إجراءات ومضمون السياسة العامة التي تقررها أي دولة من ناحية، وبيئتها من ناحية أخرى. فالأخيرة هي المحدد الرئيسي لشكل السياسة العامة وطبيعتها. وبناءً عليه، فدراسة سياسة عامة معينة، أو فهم النظام السياسي المنشىء لها والنظام الإداري المنفذ لها، يجب أن يقوم على أساس تحليل للعوامل البيئية المحيطة بها والتي تؤثر فيها وتشكلها بالصورة التي هي عليها[22].

والمقصود بالبيئة (Environment or ecology) تلك العوامل المحيطة بالموضوع والتي تؤثر فيه وتتأثر به. وقد اعترف العلماء بأهمية دراسة البيئة منذ العصور القديمة. فقد ذُكر أن كونفوشيوس - فيلسوف الصين العظيم - كان من أوائل مَن تنبهوا لفكرة الإيكولوجية عندما قال: على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه، وعليهم أن يراعوا العوامل

(٢٢) انظر دكتور الرميحي، محمد الغانم، «أثر الظروف البيئية على الإدارة»، دراسة مقدمة إلى الندوة الثانية للإدارة العليا، قسم الإدارة العامة والإدارة الصناعية، المعهد العربى للتخطيط. الكويت (٢١ - ٢٤ ديسمبر ١٩٧٥). ودكتور عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة - مدخل بيئي مقارن. طبعة أولى. (بيروت: دار النهضة، ١٩٧٩). ودكتور عبد الخالق، ناصف، «العوامل البيئية للبيروقراطية الكويتية»، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد ٣٨ (إبريل ١٩٨٤).

الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسؤولياتهم»[23]. كما تعرض للعوامل البيئية أيضاً وودرو ويلسن (Woodrow Wilson) في مقاله الشهير في الإدارة العامة (The Study of Administration) (١٨٨٧)، ذلك المقال الذي يعتبر البداية التاريخية للدراسة العلمية للإدارة العامة في العصر الحديث. فقد ناقش ويلسن المزايا والفوائد العديدة لاقتباس نظم إدارية أو سياسية نجحت في دول أخرى بشرط مراعاة تطويرها بما يتلاءم والمجتمع المنقولة إليه[24]. إلا أن الفضل في الاهتمام بإبراز أهمية الدراسات البيئية في الإدارة العامة قد يرجع إلى جون جاوس (John Gaus) الذي ترتب على كتاباته في الموضوع تكوين مدرسة فكرية ومجموعة من علماء الإدارة العامة متخصصين في العلاقة بين البيئة والإدارة العامة[25].

وإذا كان العلماء قد اتفقوا على أهمية - بل ضرورة - دراسة البيئة كأساس لفهم نظام الحكم والسياسة والاقتصاد والمجتمع، إلا أنهم اختلفوا في تحديد وتقسيم العوامل التي ينطوي عليها مفهوم البيئة. وكما هو واضح، فقد قسم كونفوشيوس عوامل البيئة إلى قسمين: عوامل طبيعية وأخرى اجتماعية. أما جاوس، فقد قسّمها إلى جغرافية، سياسية، اقتصادية، واجتماعية. ومن علماء الإدارة العامة مَن يعتبر أن البيئة تتكون من خمس عوامل: سياسية، اقتصادية، اجتماعية، حضارية، وتقدم علمي[26]. ومنهم مَن يقصرها على العوامل الاجتماعية، الثقافية، الاقتصادية، والسياسية[27].

ومما يسترعي الانتباه أن بعض الكتّاب العرب يتجاهلون تأثير العوامل الجغرافية والطبيعية في مناقشاتهم للعوامل البيئية وتأثيرها على السياسة

(٢٣) دكتور درويش، عبد الكريم، ودكتورة تكلا، ليلى، أصول الإدارة العامة. (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٧)، ص ١٢٠.

(٢٤) Woodrow Wilson, «The Study of Administration», Political Science Quarterly, II, 1887.

(٢٥) John Gaus, Reflections on Public Administration. Alabama: University of Alabama, 1948).

(٢٦) دكتورين درويش وتكلا، المرجع السابق، ص ١٣٠.

(٢٧) دكتور عاشور، المرجع السابق، ص ٥١.

والإدارة. ولا شك أن في هذا قصور في مفهوم البيئة إذ أن لهـذه العوامل ـ كما سيتضح فيما بعد ـ أهمية قد تزيد عن العوامل الأخرى، لدرجة أن بعض علماء الجغرافيا نادى بأن العوامل الجغرافية هي المحدد لكل ما عداها من عناصر البيئة[٢٨]. ومع أن وجهة النظر هذه قد فقدت وجاهتها ومؤيديها، إلا أنه لا خلاف على أهمية العوامل الجغرافية كأحد العناصر الهامة في دراسة البيئة. وستتضح الأهمية الخاصة للعوامل الجغرافية والطبيعية بعد قليل.

بناءً عليه، يمكن تقسيم مجموعات العوامل التي يلزم مراعاتها عند دراسة البيئة وأثرها على السياسة العامة فيما يلي:

١ ـ عوامل جغرافية طبيعية.
٢ ـ عوامل اجتماعية.
٣ ـ عوامل اقتصادية.
٤ ـ وعوامل سياسية.

وفيما يلي شرح مختصر لكلٍّ منها.

١ ـ البيئة الجغرافية والطبيعية والسياسة العامة:

المقصود هنا بالعوامل الجغرافية والطبيعية تلك المميزات والخصائص الطبيعية التي يتصف بها إقليم دولة معينة. ويمكن تقسيم هذه العوامل إلى ثلاثة مجموعات رئيسية هي الموقع الجغرافي ورقعة البلاد، طبيعة البلاد أي تضاريسها ومناخها، وثرواتها الطبيعية.

وتبرز أهمية العناصر المكوِّنة للموقع الجغرافي ورقعة البلاد من الوصف المختصر التالي لإقليم دولة الكويت. فالكويت تقع في الشمال الغربي

(٢٨) Geographic Determinism is «the philosophy that the geographical environment plays a leading, even determining, part in human behavior», Sir Dudley Stamp (ed.), Longman **Dictionary of Geography.** (London: Longman Group, 1970).

للخليج العربي يحدّها شرقاً الخليج وإيران، وشمالاً وغرباً العراق، وجنوباً المملكة العربية السعودية. وما زال جزء من حدودها (مع السعودية) لم يتم تحديده بصفة رسمية. ورقعة البلاد صغيرة. فمساحتها حوالي ١٧٠٠٠ كم ٢ (٧٠٠٠ ميل ٢). والبعد بين الحدود الشرقية والغربية حوالي ٢٠٠ كم (١٢٤ ميل)، وبين الحدود الشرقية والغربية حوالي ١٧٠ كم (١٠٥ ميل). كما أن طول الحدود الأرضية لدولة الكويت تبلغ حوالي ٤٩٠ كم (٣١٠ ميل)، وحدودها الساحلية ١٩٥ كم (١٤٥ ميل) تقريباً. وجزء من رقعة البلاد عبارة عن مجموعة من الجزر الواقعة في الخليج العربي أكبرها بوبيان، وهي جزيرة غير مسكونة حتى الآن، وقد تم تشييد جسر يربطها بأرض البلاد. وبذا بدأ استعمالها في أغراض الدفاع العسكري. ولا شك ان هذا الجسر سيسهل سرعة تعمير الجزيرة في الوقت المناسب. وجزيرة فيلكة أكثر الجزر سكاناً وتربطها بأرض الكويت ناقلات بخارية. وتقع مدينة الكويت على طول الجانب الجنوبي لجون الكويت، وتعتبر مركز العمران الذي يمتد منها شرقاً على طول شاطىء الخليج العربي. ويسكن معظم سكان الكويت في مدينة الكويت وامتداداتها الجديدة، وقلة منهم (بدو) ما زالوا يقيمون في الداخل. هذا، وتقدّر المساحة المأهولة بنحو ٦٪ فقط من إجمالي مساحة البلاد.

وفيما يتعلق بطبيعة البلاد ـ أي تضاريسها ومناخها ـ فالكويت أرض مسطحة منبسطة تتدرج تدرجاً بسيطاً إلى الارتفاع نحو الداخل. وأرض الكويت سهلة رحبة خالية من الجبال أو الموانع الطبيعية ـ مثل الموجودة في اليمن وأفغانستان ـ التي تساعد على حماية البلاد ضد الاعتداء الخارجي. وأرض البلاد صحراوية خالية من الأنهار أو مصادر ثابتة للمياه العذبة. ولا يوجد تنوع في التضاريس التي تنقسم إلى صحراء (بر)، وخليج (بحر). ويتميز مناخ الكويت بارتفاع درجة الحرارة صيفاً، إذ تصل إلى ٥٠ درجة مئوية، واعتدالها شتاء إذ نادراً ما تنخفض عن ١٨ مئوية في النهار. وبالإضافة إلى الحرارة والجفاف، يتميز مناخ الكويت بنسبة عالية من الغبار المعلق بالجو تحمله رياح صحراوية تسمى طوز. وقد ذكر وزير الصحة السابق لدولة

الكويت ـ الدكتور عبد الرحمن العوضي ـ أن نسبة الغبار في الكويت قد تكون أعلى منها في أيّ مكان آخر في العالم[٢٩].

والثروات الطبيعية لدولة الكويت محدودة. فقبل اكتشاف البترول، كانت قاصرة على الثروة المائية المستخرجة من الخليج العربي من أسماك ولؤلؤ. ولم تكن الأسماك في الخليج مصدراً كبيراً للثروة في أيّ وقت من الأوقات. أما اللؤلؤ فقد زالت أهميته كمصدر للدخل بعد أن نجحت اليابان في زراعة اللؤلؤ في نهاية العشرينات. أما بعد اكتشاف البترول في حوالي ١٩٣٤ وبدء استغلاله اقتصادياً في ١٩٤٦، فقد أصبح النفط ومشتقاته الثروة الطبيعية الأولى والمورد الرئيسي لثروة البلاد الضخمة.

ومن الواضح أن للعوامل الجغرافية والطبيعية آثاراً مباشرة وغير مباشرة إيجابية وسلبية على المجتمع عامة، وعلى نظم الحكم والإدارة السياسة التي تتبناها الدولة. ولا يقتصر هذا على دولة الكويت وحدها، بل ينصرف كما سبق القول إلى كافة الدول. فقد وصفت مصر من قديم الزمان بأنها هبة النيل. وقد يكون هذا أبلغ تعبير عن أن الوجود المصري كله رهن بنهر النيل العظيم، وعن الاعتماد الوثيق بين المجتمع المصري وهذه الظاهرة الطبيعية الحيوية. كما كانت للطبيعة الجغرافية أهمية كبرى في تكوين وتنمية الولايات المتحدة الأمريكية، فعزلة القارة الأمريكية عن العالم القديم والمحيطات الشاعة التي تحدّها شرقاً وغرباً كانت من العوامل الرئيسية التي وفرت للمجتمع الأمريكي قدراً كبيراً من الأمن ضد الغزو الخارجي ومكّنته من اتباع سياسة عزلة سياسية (Isolationism) لفترة امتدت تقريباً حتى الحرب العالمية الأولى. وقد مكّنت هذه السياسة العامة المجتمع الأمريكي من التركيز على التوسع الداخلي، فتح قارة أمريكا الشمالية، بناء النظام الاقتصادي للبلاد، وتدعيم قوة الدولة العسكرية، وغير ذلك.

(٢٩) جريدة القبس. الكويت، ١٩٨٥/٩/١. وقد أكد هذه الحقيقة دكتور مصطفى الدسوقي، مستشار حماية البيئة بوزارة الصحة، في ندوة بعنوان «تلوث الهواء بالأتربة». القبس، الكويت، ١٩٨٥/١٢/١٨.

ولا تقلّ أهمية عوامل البيئة الجغرافية لدولة الكويت عن ذلك، بل قد تزيد. فلطبيعة وتضاريس وموقع الكويت آثاراً مباشرة حتى بالنسبة لنشأة الدولة واستقلالها. فعندما كانت الكويت فقيرة وفي مرحلة التكوين، ساعدت العوامل الجغرافية والطبيعية في إبعاد اهتمام الدول المجاورة عنها. وعندما اكتشف البترول وظهرت ثروات البلاد الطبيعية الضخمة، جذب ذلك اهتمام هؤلاء الجيران وغيرهم وجعل الكويت مطمحاً لمطامع أجنبية.

فالمعروف أن مجتمعات الخليج الغربية كانت ـ قبل اكتشاف البترول ـ فقيرة بصفة عامة وتكاد تعيش على الكفاف. «كانت سواحل الخليج العربي في ذلك الوقت من أشد جهات العالم جدباً وأكثرها بؤساً وفقراً، سواحله غير مضيافة، وأرضه معادية للحياة الإنسانية، مياهه السطحية تكاد تنعدم، والمياه الجوفية فيه في أضيق الحدود، مما دفع سكانه إلى العيش، إما على مصادر الرزق من البحر في بيئة عمل شاقة، أو القناعة بما تجود به الأمطار من مياه تسدّ حاجاتهم للزراعة المحدودة وتربية الماشية»[٣٠].

وقد ذكر الدكتور حسن الإبراهيم ـ في مجال البحث في الخلفية التاريخية لنشأة الكويت كدولة سياسية ـ ما يلي: «يفتقر إقليم الكويت إلى مميزات خاصة به وليس له ما يفرقه عن باقي شبه الجزيرة العربية، أو من هذه الزاوية، من المنطقة الصحراوية في جنوب العراق. وهكذا فقد حظيت الكويت لدى المستشرقين والرحّالة باهتمام أقل من اهتمامهم بمعظم مناطق الخليج العربي وكان معروفاً عنها القدر اليسير حتى أزمنة حديثة نسبياً»[٣١].

ويضيف الإبراهيم أن عدم تميّز الكويت وقلة أهميتها ـ قبل اكتشاف

(٣٠) دكتور الرميحي، محمد الغانم، البترول والتغير الاجتماعي في الخليج العربي. (تونس: المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٧٥)، ص ٨.

(٣١) دكتور الإبراهيم، حسن علي، الكويت: دراسة سياسية. (الكويت: دار البيان للنشر، ١٩٧٨)، ص ١٣.

النفط ـ كانا من أهم أربعة عوامل ساعدت «الشيخ صباح في تحقيق الاستقلال لبلدته». وهذه العوامل هي: «القوة المتزايدة للوهابيين في أواسط شبه الجزيرة العربية وصراعهم على السلطة مع بني خالد... انحسار سلطة بني خالد... القواسم في الصور وسلطان مسقط كانا في صراع مستمر...
وأخيراً، وليس أقل الأسباب أهمية بالتأكيد، كان هنالك عامل عدم أهمية الكويت نفسها، فرغم أن البلدة كانت تنمو اقتصادياً فإنها لم تكن غنية بما فيه الكفاية حتى تلفت أنظار جيرانها الأقوياء، إن اسم البلدة نفسها يدل على عدم أهميتها في ذلك الوقت، فإن كلمة «كويت» ما هي إلا تصغير للكلمة العربية «كوت» أو الحصن للدلالة على البيت الصغير ولان دلّ ذلك على شيء فإنما يدل على الأصل المتواضع للبلدة التي أصبحت فيما بعد دولة الكويت المعاصرة»[٣٢].

أما بعد اكتشاف النفط وتقدير المخزون الهائل منه في إقليم دولة الكويت، فقد تغير الوضع تغيراً جذرياً ولم يقتصر التغيير على النمو الاقتصادي والعمراني السريع الذي صاحب ثراء الكويت المفاجىء، بل ـ أهم من هذا ـ أن آثاره امتدت إلى نظرة الدول المجاورة إلى هذه الدولة الصغيرة وعلاقاتهم معها. ومن الآثار البارزة لاكتشاف النفط ما يلي:

أ ـ أن الكويت أصبحت مطمحاً سياسياً لدول مجاورة كانت لا تعبأ قبل اكتشاف البترول بهذا البلد وأهله. وقد يكون أوضح مثل لذلك مطالبة العراق في ١٩٦١ بأن الجزء الشمالي من الدولة الجديدة جزء من العراق وليس الكويت. وقد خلق هذا الادعاء أزمة سياسية خطيرة في وقت كانت الكويت تحتفل باستقلالها.

ب ـ أن الكويت اضطرت إلى تبني سياسة حياد سياسي في مواجهة ضغوط القوى المحيطة بها، وأصبحت هذه السياسة ذاتها ضرورة من ناحية ومصدر خطر وتهديد لاستقلال الكويت وكيانه من ناحية أخرى.

(٣٢) دكتور الإبراهيم، المرجع السابق، ص ٣٢.

جـ ـ أن الطفرة العمرانية والحركة الإنشائية السريعة التي أعقبت اكتشاف النفط أدت إلى توسع كبير جداً في أعداد الوافدين. وقد ترتب على هذا اختلال التوازن العددي بين المواطنين والوافدين مما خلق مشاكل عامة ذات آثار إيجابية وسلبية معروفة ومستمرة ليومنا هذا.

د ـ كما نشأت ـ نتيجة لكل هذا ـ مشكلة التجنيس وما تنبني عليه من تناقض بين حاجة المجتمع الكويتي إلى زيادة عدده لتنمية قدرته على الإنتاج وحماية أرضه من ناحية، ودوافع التحفظ وعدم التوسع في منح الجنسية الكويتية بما يحمي حقوق المواطنين ويحفظ لهم ولذرياتهم ثروات هذا البلد من ناحية أخرى.

ولطبيعة دولة الكويت وتضاريسها وموقعها الجغرافي آثاراً مباشرة كذلك في أنواع النشاط الاقتصادي لأفراد المجتمع. فالمناخ الصحراوي وندرة الأمطار أدّت إلى عدم وجود زراعة يعتمد عليها في توفير الغذاء الكافي بالمجتمع الكويتي[٣٣]، بعكس الحال في مصر التي اعتمدت لمئات بل آلاف السنين على الزراعة نتيجة لوجود نهر النيل. ومن ناحية أخرى، فموقع الكويت الجغرافي ساعد على نمو التجارة وصيد الأسماك واللؤلؤ كأساس للنشاط الاقتصادي للمجتمع. «إن نقص الموارد الطبيعية وخاصة المياه جعل اقتصاد الكويت يعتمد على مصدر واحد هو التجارة مع العالم الخارجي»[٣٤].

وغني عن القول أن للثروة الطبيعية آثاراً بعيدة المدى قد يصعب تقدير أهميتها بالنسبة لشكل وتكوين ونشاطات دولة الكويت في كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إلا أنه من الواضح أن اكتشاف البترول

(٣٣) ذكرت السيدة سكتر، زوجة الطبيب الأمريكي الذي أنشأ أول مستشفى في الكويت، أنه في ١٩٣٩ كان بمدينة الكويت تسع شجرات لا غير. جاء هذا في لقاء على البرنامج الثاني، تلفزيون الكويت، مساء ٤/١٠/١٩٨٥.

(٣٤) دكتور الإبراهيم، المرجع السابق، ص ٤٠.

والعوائد التي حصلت عليها الدولة منه حوّل مجتمعاً بدوياً بسيطاً فقيراً إلى مجتمع حضري معقد مرفه في أقل من جيل واحد. وبدلاً من الاعتماد على التجارة والصيد واللؤلؤ كمصدر للرزق، تحوّل المجتمع الكويتي بصفة عامة إلى نشاطات اقتصادية أخرى - استثمارية وخدمية أساساً - وأصبح المصدر الرئيسي للدخل القومي هو عوائد النفط واستثمارات احتياطيات الدولة ومدخراتها. ولا شك أن لهذا كله انعكاسات على المجتمع بصفة عامة، والسياسات العامة التي ترسمها حكومة الكويت بصفة خاصة.

«لقد ساهم البترول في الخليج في خلق مجموعة من المتناقضات السياسية والاجتماعية. فهو مثلاً حينما ساعد على بروز طبقات جديدة في منطقة الخليج (العمالية والتكنوقراطية) ساعد كذلك وبنفس المقدار على أن تحافظ الطبقات القديمة - وبخاصة المتنفذة - على نفوذها. فانتقلت هذه الطبقة من ملكية الأرض بشكلها العام - إلى ملكية ما تحت الأرض - فعادت الأموال إلى تلك الطبقة وثبتتها أكثر على قمة السلطة. كما أن المتناقضات الاقتصادية واضحة في أن تملك بعض المجتمعات الخليجية الأساطيل لنقل البترول بديرها ويشغلها ويبحر بها أجانب في حين لا تملك الكوادر الفنية اللازمة ذات الكفاءة للقيام على إدارة هذه الأساطيل. أما التناقضات الاجتماعية فهي كثيرة تبرز أكثر حين نرى الأضرار الناجمة عن استخدام منجزات العصر الحديث التكنولوجية في قلب مجتمع محافظ»(٣٥).

وكما سبق القول، فقد لا يكون في الإمكان حالياً تحديد الآثار بعيدة المدى لمجموعة العوامل الجغرافية على الحكومة والسياسة العامة والمجتمع في دولة الكويت. فهذا سابق لأوانه، حيث أن التطورات التي صاحبت استغلال البترول اقتصادياً والثراء المفاجيء لدولة الكويت تلاحقت بسرعة بالغة وما زالت تتفاعل لتحدث تطورات سريعة لم تصل بعد إلى مداها. ومع ذلك يمكن ملاحظة الآثار التالية للعوامل الجغرافية:

(٣٥) دكتور الرميحي، المرجع السابق، ص ٥.

أ - أن جغرافية الكويت عرضتها - في فترات تاريخية مختلفة - لمطامع دول من الشرق والغرب والشمال والجنوب الأمر الذي فرض عليها اتباع سياسات خارجية وداخلية معينة كوسيلة للدفاع عن استقلالها السياسي والعسكري والاقتصادي والعقائدي. «لقد أدرك حكام الكويت منذ البداية أن الحياد هو الضمان الأفضل لوجود دولة صغيرة وضعيفة. لذلك وعبر تاريخها، باستثناء فترة الحماية، وضعت سياسة الكويت الخارجية على أساس نهج حيادي في الصراع على القوة المحيط بها»(٣٦).

ب - للعوامل الجغرافية أثر مباشر على مشكلة حراسة حدود البلاد للحيلولة دون تسلل عناصر مخرِّبة أو مخلّة بالأمن والنظام والآداب العامة للمجتمع. وقد تكون حوادث الانفجارات التي تعرضت لها الكويت في نوفمبر ١٩٨٣ وما بعدها من أوضح الأمثلة على هذه العلاقة.

جـ - عندما كان حجم النشاط الاقتصادي ضعيفاً ومعتمد على الثروة غير النفطية، كان حجم ونشاطات الحكومة محدود وقاصر على الوظائف الأساسية التقليدية للحكومة. أما بعد الطفرة الاقتصادية التي نقلت المجتمع إلى مستوى رفاهية، فقد اتسع دور الحكومة وتوسعت نشاطاتها وزاد اعتماد المواطنين عليها زيادة بالغة ملحوظة.

د - نظراً للأهمية الخاصة للنفط من ناحية، والكهرباء من ناحية أخرى، تتمتع وزارات وأجهزة الحكومة المسؤولة عن هذه الأنشطة بمراكز قوة ونفوذ وأهمية خاصة بين وزارات وأجهزة السلطة التنفيذية.

هـ - تأثر سلوك المواطن الكويتي تأثراً بالغ الخطورة والأهمية نتيجة العوامل الجغرافية والتطور الاقتصادي الذي ترتب عليها. ويظهر هذا التطور بوضوح في مقارنة السلوك الاقتصادي والاجتماعي للشباب بآبائهم أو أجدادهم الذين كافحوا في سبيل كسب العيش. ومن الفروق الواضحة زيادة

(٣٦) دكتور الإبراهيم، المرجع السابق، ص ٤٠.

اعتماد الجيل الجديد على الحكومة(٣٧). ولا شك أن لهذا التغيير في السلوك الاجتماعي آثاراً هامة - إيجابية وسالبية - قد لا يمكن تحديد مداها إلا بعد فترة زمنية طويلة نسبياً.

هذه نماذج للآثار المعقدة لمجموعة العوامل الجغرافية على المجتمع الكويتي وعلى نظم حكمه وإدارته، والسياسات العامة التي تتبعها الحكومة لحل مشاكل عامة وتوفير حاجات أفراده. ومن الواضح أن التفاعل بين العوامل الجغرافية ومؤسسات وسياسات الدولة تفاعل مستمر ومتغير ومتطور يرتب آثاراً مباشرة وغير مباشرة إيجابية وسلبية في وقت واحد. ويمكن بنفس الأسلوب طبعاً تحليل العلاقة بين العوامل الجغرافية والمجتمع والحكومة في أية دولة أخرى. ولذا يلزم تأكيد أهمية العوامل الجغرافية وضرورة أخذها في الاعتبار عند دراسة بيئة السياسة العامة والإدارة العامة، رغم ما يبدو من ميل بعض الدارسين إلى تجاهلها(٣٨).

٢ - البيئة الاجتماعية والسياسة العامة:

لا خلاف في أن العوامل الاجتماعية هامة جداً في تحديد شكل المجتمع وشخصيته من ناحية، ونظام حكمه وإدارته وسياساته العامة من ناحية أخرى. فهناك إجماع على أن نظم الحكم والسياسة والإدارة هي انعكاس لأوضاع وقيم وعادات وتقاليد اجتماعية مميزة لمجتمعاتها. وإذا كان معظم البحث العلمي ينصب عادة على البيئة وعلاقتها بنظم الحكم والسياسة والإدارة بصفة خاصة، فلا شك أنها تؤثر بدرجة لا تقل أهمية على السياسات

---

(٣٧) دكتور عبد الخالق، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٣٨) ركزت المراجع الثلاثة المذكورة في الملاحظة رقم (٢٢) في تحليلها للبيئة على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى الرغم من أنها تناولت بعض جوانب العوامل الجغرافية في إطار مناقشة هذه أو تلك من العوامل السابق ذكرها، إلا أن العوامل الجغرافية لم تلق الاهتمام الخاص التي هي جديرة به كمحدد على درجة كبيرة من الأهمية لا تقل عن العوامل الأخرى.

العامة التي هي مخرجات ونتاج عمل هذه النظم ووسيلتها لعلاج مشكلات المجتمع وتوفير مطالبه.

وإذا كان العلماء يتفقون على أهميتها، فهم يختلفون في تحديد مكوّنات العوامل البيئية وترتيب أهمياتها النسبية(٣٩). إلا أنه يكفي لأغراض هذه الدراسة أن نقسم مجموعة العوامل الاجتماعية إلى أربعة عناصر رئيسية هي:

١ - السكان.
٢ - العلاقات والروابط الاجتماعية.
٣ - العادات والتقاليد والقيم التي توجه سلوكهم.
٤ - مستوى التعليم والثقافة والتقدم الحضاري والتكنولوجي الذي يتمتعون به.

والواقع أنه لا حاجة لتحليل كل من هذه العناصر الأربعة على حدة لإبراز تأثيرها على السياسة العامة، بل قد يصعب الفصل بينها عند التحليل. ذلك أن كل عناصر البيئة الاجتماعية تتفاعل معاً لتحدث تأثيراً يشكل السياسة العامة لكل دولة بالصورة المميزة لها. بناء عليه، فالتحليل التالي يوضح بعض نماذج العلاقة بين البيئة الاجتماعية من ناحية، والسياسة العامة لدولة الكويت من ناحية ثانية، كما يوضح الآثار المترتبة على تفاعل العوامل الاجتماعية في رسم سياسة الكويت العامة.

ولعل البعد السكاني أحد أهم - بل يعتبر أهم - عناصر البيئة الاجتماعية تأثيراً في السياسة العامة لدولة الكويت. والسبب في ذلك أن عنصر السكان والتركيبة السكانية يعتبران من أهم مصادر المشاكل العامة التي تواجه هذا البلد. وتتمثل المشكلة السكانية في (١) صغر إجمالي عدد السكان بصفة عامة

---

(٣٩) قارن المرجع السابق للدكتور عاشور، والدكتور درويش، المرجع السابق، ملاحظة ٢١.

١,٧٠٠,٠٠٠ تقريباً حسب تعداد ١٩٨٥)، (٢) وتكوين السكان أو ما يطلق عليه التركيبة السكانية بصفة خاصة. والمقصود بالتركيبة السكانية أمرين: الأول نسبة الكويتيين إلى غير الكويتيين من إجمالي السكان. والثاني أعداد ذوي الجنسيات المختلفة المقيمين في الكويت.

من هذا تبرز حقيقة هامة ومميزة للمجتمع الكويتي وظاهرة نادرة الوجود بين الدول. ذلك أنه خلافاً للمألوف، فالمواطنون الكويتيون يشكلون تقريباً ٤٠٪ فقط من إجمالي عدد السكان. أما الباقي (٦٠٪) فهم وافدون غير كويتيين يمثلون اكثر من أربعين جنسية مختلفة. والواقع أن هذه الظاه[illegible] المميزة أن الكويتيين أقلية في بلدهم - بدأت مع التوسع العمراني السر[illegible]ي صاحبه الطفرة الاقتصادية التي بدأت في أواخر الأربعينات، والمتوقع أن تستمر لسنوات طويلة في المستقبل. وتعتبر المشكلة السكانية - او مشكلة التركيبة السكانية - محوراً رئيسياً للسياسات المختلفة التي ترسمها حكومة الكويت. بل إن اهميتها وخطورتها كمشكلة عامة ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية ازدادت وضوحاً في السنوات الثلاث الأخيرة الأمر الذي دعى الحكومة إلى اعتبار علاج مشكلة التركيبة السكانية - هدفاً ملحاً تسعى الحكومة إلى تحقيقه من خلال برنامج العمل الحكومي - الخطة الإنمائية للسنوات (٨٥/ ١٩٨٦ - ٨٩/ ١٩٩٠).

وقد ترتب على المشكلة السكانية بصفة خاصة، وباقي العناصر المميزة للبيئة الاجتماعية للكويت بصفة عامة، آثاراً بعيدة المدى بالنسبة للسياسات العامة لهذا البلد. والأمثلة التالية توضح بعض النتائج المترتبة على تفاعل العوامل الاجتماعية في رسم السياسة العامة لدولة الكويت:

أ - ينقسم البُعد السكاني للمجتمع الكويتي إلى أقلية مواطنة، وأغلبية وافدة، «وكلٌ من هذين المجتمعين ينقسم في داخله إلى عدة أقسام مختلفة». «بدو» و«حضر» و«سكان السور وسكان خارج السور»... وكما أن سكان السور ينقسمون فيما بينهم إلى قبائل شمالية وأخرى جنوبية فكذلك سكان خارج السور هم ينقسمون أقسام متعددة، فضلاً عن أن هؤلاء ينتمون

إلى طائفتين أساسيتين هما السنّة والشيعة»[٤٠]. وقد زادت «تفتقات المجتمع على صغره وضيق رقعته الجغرافية،... وصرنا «سلفاً» و«إخواناً» و«تحريريين» و«تبليغيين» و... و...»[٤١].

ولا يقل المجتمع الوافد - وهو يمثل ٦٠٪ تقريباً من إجمالي السكان - تفتتاً. فالوافدين ينتمون «إلى أكثر من أربعين جنسية». ولا شك أن هذا التعدّد «في البيئات الحضارية داخل المجتمع الكويتي» يرتب مشاكل عديدة في المفاهيم والقيم ويخلق مشاكل وحاجات اجتماعية تشغل المسؤولين عن رسم السياسة الحكومية[٤٢].

ب - من بين نتائج التفاوت السكاني والتقسيم الرئيسي للسكان بين أقلية محلية وأغلبية وافدة اتباع الكويت - حكومة ومواطنين - سياسات عامة معينة - معلنة وغير معلنة رسمية وعرفية - هدفها ضمان استمرار سيطرة الأقلية على مقاليد الحكم والإدارة. فسياسة «تكويت» الوظائف مثلاً هي سياسة عامة تستهدف سرعة وضع المواطنين الكويتيين في مراكز رئاسية ضماناً لسيطرة أهل البلد على مراكز اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة بما يفترض أن يرعى الصالح العام الكويتي، يحمي حقوق المواطنين، ويحفظ لهم ولذريّاتهم ثروات الدولة. ومع التسليم بسلامة المبدأ في ذاته، وجدية وعدالة دوافعه، إلا أن تطبيقاتها العملية الحالية تعاني مشاكل وسلبيات تؤثر ملموس في كفاءة الجهاز الحكومي وقدرته على تحقيق أهداف المجتمع. إذ يبدو [illegible] وجود تخطيط [illegible] لعملية التكويت، أي أن

(٤٠) دكتور عبد الخالق، المرجع السابق، ص.

(٤١) الشابجي، صالح، «دموع على جدار الوطن». جريدة القبس. الكويت، ١٩٨٥/١٢/٢٣.

(٤٢) يرى الدكتور عبد الخالق أنه نظراً لأن الكويتيين يشغلون أقل من نصف الوظائف القيادية في الجهاز الإداري، فقد نتج عن هذا «عدم تجانس هذه القيادات لتعدّد الأنماط الإدارية للبلاد التي وفد اي منها، وذلك يفرض بطبيعة الحال عبئاً كبيراً على البيروقراطية الكويتية للمواءمة بين انماط السلوك الإداري الوافدة وأنماط السلوك الإداري الملائمة للبيئة والمجتمع الكويتي». المرجع السابق، ص ٣٢.

الأهداف التطبيقية لهذه السياسة ـ تحقيق ارتفاع تدريجي في نسبة الكويتيين إلى غير الكويتيين إلى الحدّ الأقصى الممكن والمرغوب فيه في مدى زمني معين ـ على ما يبدو غير موجودة. وبالتالي فالنجاح الذي تحقق حتى الآن ليس دليلاً على أن هذا هو أقصى أو أفضل ما يمكن تحقيقه.

وبالإضافة إلى هذا، فغياب التخطيط يعني عدم تحديد المقصود بالتكويت أو القيم التي يهدف إلى تحقيقها. ففي غياب وضوح الهدف من السياسة يصبح المجال مفتوحاً لاتباع أية مفاهيم باسم التكويت سواء كانت تمثل فعلاً الصالح العام أم لا. فالتكويت قد يفسر مثلاً على أنه إحلال مطلق دون قيود لكويتي محل وافد كلما أمكن ذلك. كما قد يفسر بأنه إحلال كويتي محل وافد كلما أمكن ذلك وبشرط عدم التضحية بكفاءة وإنتاجية العمل. وكما هو واضح، فالفرق بين السياستين كبير، إذ بينما الأولى تسعى إلى مجرد الزيادة العددية للكويتيين بغضّ النظر عن كفاءتهم للنهوض بالوظائف التي يعينون فيها، تتمسك السياسة الثانية بالصالح العام من وجهتي الزيادة العددية والكفاءة الوظيفية كعنصرين ضروريين لسلامة أداء العمل الحكومي. وفي تطبيق السياسة الأولى تصبح الجنسية هي المؤهل الرئيسي لشغل الوظيفة العامة. ولكنها تكون أساساً لاتخاذ قرار بتعيين كويتي بدلاً من غير كويتي في حالة تساوي أو على الأقل تقارب مؤهلاتهما التعليمية وخبراتهما العملية وغيرها من الشروط اللازمة لشغل الوظيفة. وهكذا يعكس المفهوم الأول سعياً نحو زيادة كمية فقط، في حين أن المفهوم الثاني يسعى للجمع بين الكم والنوع، عند شغل وظائف الخدمة العامة. وهذين تعريفين من بين تعاريف عديدة للصالح العام في سياسة التكويت.

ومن بين ما ترتب على عدم الوضوح والتطبيق غير المخطط لسياسة التكويت، بروز ثنائية في القيم والمعايير الاجتماعية عامة، والإدارية خاصة، تنعكس آثارها سلبية على كفاءة الإدارة الحكومية. بل قد يكون هذا سبباً رئيسياً لكثير من العلل التي تعاني منها الإدارة الكويتية. فالتفرقة بين الموظفين على أساس الجنسية بدلاً من الصلاحية والكفاءة

والإنتاجية، أوجد في الإدارة الكويتية فريقين من الموظفين العامين ـ كويتي وغير كويتي ـ تقاس كفاءة وإنتاجية عمل كلٍ منهما بمعايير مختلفة، أهدر مبادىء إدارية معترف بها مثل وضع الموظف المناسب في المكان المناسب، وتحايل على مبادىء أخرى مثل الأجر الواحد للعمل الواحد (Equal pay for equal work) مما خلق حساسيات مستمرة مؤسفة في العلاقات بين الفريقين، وحول السلوك الوظيفي للبعض من السعي إلى الخدمة العامة ورعاية الصالح العام إلى الخدمة الخاصة ورعاية الصالح الشخصي. وهكذا انحرف مفهوم البعض لسياسة التكويت عن هدفها الاجتماعي السامي. ولا يوجد ما يبرر وجود هذه السلبيات أو يدل على أنها ضرورة حتمية تلازم تطبيق سياسة تكويت الوظائف. بعبارة أخرى يمكن ـ بل يجب ـ أن يتم التكويت مع المحافظة على مستوى عالٍ من الموضوعية وبدون التضحية بكفاءة العمل الحكومي وإنتاجيته.

ومن الضروري هنا الإشارة إلى أن ثنائية القيم والمعايير لا تقتصر على الجوانب الإدارية فحسب. ولا ترتبط بسياسة تكويت الوظائف وحدها. فالواقع أن هذه الثنائية نشأت كنتيجة لمشكلة السكان والتركيبة السكانية واستعملت كوسيلة لتمييز الكويتي من ناحية، ولتذكير غير الكويتي بأن وجوده في البلاد مؤقت ولا يكسبه حق المساواة مع المواطن من ناحية أخرى. وقد تكون هذه الثنائية في القيم والمعايير من السياسات العامة المطبقة بصور رسمية وغير رسمية وتمتد أبعادها إلى كثير من جوانب الحياة.

جـ ـ يمثل عدد سكان الكويت مشكلة تشغل بال الحكومة وأفراد المجتمع على السواء، وترتب آثاراً هامة بالنسبة لحاضر ومستقبل هذا الوطن. ولذا ينادي الجميع بصفة عامة بالحاجة إلى ـ بل ضرورة ـ رسم سياسة عامة للسكان في دولة الكويت. فقد يكون أحد أهم المشاكل التي تواجه الكويت «عدم وجود العدد الكافي من السكان لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية تتيحها الموارد المتزايدة للبلاد منذ اكتشاف النفط وحتى يومنا هذا، وكنتيجة لثروة البلاد وموقعها الجغرافي، وعدم وجود العدد الكافي من السكان لتأمين الحدّ الأدنى من إمكانيات الدفاع عن استقلال البلاد وحمايتها من الأطماع

الخارجية». ويترتب على الوضع السكاني لدولة الكويت حقيقة جوهرية هي «أن البلاد لا تستطيع في أيّ وقت كان في المستقبل أن تدير شؤونها وتحافظ على مستوى المعيشة لسكانها معتمدة على الكويتيين فقط. وهذا هو الافتراض الأساسي والمحوري الذي تدور حوله أي سياسة سكانية يمكن رسمها للبلاد. وسوف يستمر اعتماد الكويت على القوى العاملة غير الكويتية طالما بقيت الكويت نفسها على قيد الحياة»[٤٣]. ولعله غني عن الشرح ما لعدد المواطنين من آثار ليس فقط على سياسات العمالة الوافدة والتجنيس وغيرها، بل على كيان وأمن وسلامة هذا الوطن.

د ـ على الرغم مما حدث من تغيير حضاري كبير، زيادة رابطة الوحدة الاجتماعية، ونمو الولاء للوطن الكويتي بدرجة أكبر من القبيلة، فما زال المجتمع يتميز بكثير من خصائص المجتمع القبلي. فهناك ما يشير إلى أن ولاء الكثيرين للتنظيمات الاجتماعية الأولية ـ الأسرة والقبيلة مثلاً ـ بالدرجة الأولى، وللدولة ككل بالدرجة الثانية. تظهر هذه الحقيقة بصورة واضحة في كثير من التعيينات في الوظائف الحكومية، وفي توجه بعض أعضاء مجلس الأمة والمجلس البلدي إلى بذل جهد كبير في التوسط لخدمة المصالح

---

(٤٣) الدعيج، احمد علي، «نحو سياسة سكانية واضحة». بحث مقدم في المؤتمر التخطيطي حول مستقبل النمو السكاني والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الكويت، نظمته الإدارة العامة لشؤون التخطيط بوزارة التخطيط (الكويت، ١ ـ ٤ مايو ١٩٨٣). هذا ويلاحظ أن مجرد إشاعة اعتزام دولة الكويت الاستغناء عن خدمات اعداد كبيرة من أفراد الجاليات العربية والعمالة الأجنبية كفيل بخلق قلق ـ بل انزعاج ـ يرى البعض أنه أحد المؤثرات السلبية في الاقتصاد الكويتي. فقد كتب «سياسي مخضرم» في القبس يوم ١٩٨٦/١٩ مقال افتتاحي بعنوان «حل أهل الديرة» يناقش فيه الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها دولة الكويت، واقترح لحل الأزمة سبعة بنود جديرة بالاهتمام والدراسة كان ثالثها ما يلي: «إعادة الثقة إلى الجاليات العربية والعمالة الأجنبية عن طريق التأكيد بأن عملية الاستغناء بالصورة التي تُشاع امر لن يحدث. والتأكيد على سلامة الاقتصاد ومتانته لأنهم يشكلون أكثر من ٦٠٪ من جملة السكان وهذه النسبة الكبيرة تشكل قوة إنتاجية واستهلاكية مؤثرة تدرّ على الجميع دخلاً، وأيّ خلل وزعزعة في الثقة سوف تنعكس سلباً على المجتمع لأن استثماراتهم وموجوداتهم تشكل جزءاً مهماً من الحركة الاقتصادية».

الفردية لأفراد من قبائلهم. وتعتبر هذه الظاهرة في صميم مشكلة الجهاز الإداري الحكومي. ولذا، فقد يكون أساس الإصلاح الإداري إصلاح سياسي يباعد نسبياً بين ممثلي الشعب والتدخل في تفصيل الإدارة الحكومية بدون سلب النواب حقهم في ممارسة سلطة التشريع والرقابة التي يكفلهما الدستور للسلطة التشريعية.

ما تقدم أمثلة توضح العلاقة ـ إيجابية وسلبية ـ القائمة بين بعض العوامل الاجتماعية في البيئة الكويتية والسياسة العامة لدولة الكويت. فالسياسة العامة هي وليد مشاكل وطموحات ورغبات أفراد المجتمع. وهي نتاج القيم والعادات والمعتقدات والتقاليد التي يتميز بها هذا المجتمع. وبالتالي فدراسة السياسات الحكومية للكويت وفهم مسبباتها يتطلب البدء بدراسة وفهم خلفيتها الاجتماعية.

٣ ـ البيئة الاقتصادية والسياسة العامة:

من المفيد في البداية التأكيد على أن الفصل في هذه الدراسة بين العوامل الاقتصادية وباقي العوامل الجغرافية والاجتماعية والسياسية هو فصل نظري أكاديمي هدفه الدراسة والتوضيح ولا يمثل الواقع. والواقع أن الارتباط بين العوامل الاقتصادية من ناحية والاجتماعية من ناحية أخرى من أقوى الروابط. إذ أنه «من البديهيات التي أصبحت معروفة أن كثيراً من العلاقات الاجتماعية «من البديهيات التي أصبحت معروفة أن كثيراً من العلاقات الاجتماعية في أيّ مجتمع مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بطبيعة القوى المنتجة، وعلاقات الإنتاج في ذلك المجتمع. ومجتمعات الخليج لا تخرج عن هذه القاعدة، فقد كانت ملكية وسائل الإنتاج وطبيعة علاقات الإنتاج في مجتمع الخليج قبل النفط هي التي حددت أشكال العلاقات الاجتماعية، ولمدة طويلة من الزمن، كانت تلك العلاقات الاجتماعية ناتجة عن طبيعة علاقات الإنتاج القديم، حتى جاء النفط بشكل آخر من علاقات الإنتاج فكان من الطبيعي أن تتغير العلاقات الاجتماعية تبعاً لذلك. إلا أننا نودّ أن نقول أن تغيّر العلاقات الاجتماعية رغم

كونه مرتبطاً بتغير وسائل وعلاقات الإنتاج إلا أن سرعة التغير في الأخير غالباً ما تفوق إمكانية سرعة التغير في الأول، حيث إن العلاقات الاجتماعية لكونها علاقات إنسانية تخضع للتغير بسرعة أقل من تلك التي تخضع لها ماديات التغير الاقتصادي»(٤٤).

لا تقلّ العوامل الاقتصادية أهمية - كخلفية محددة ومسببة للسياسة العامة - عن العوامل الجغرافية والاجتماعية، بل قد تزيد. «فالبيئة الاقتصادية تحدد نطاق وطبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الحكومة في المجتمع وقدرة أجهزة الحكومة على القيام بهذا الدور. وكذلك طبيعة البناء التنظيمي والإداري المرتبط بما تقوم به الحكومة من وظائف وأنشطة»(٤٥).

ومن الجدير بالذكر أن النظام الاقتصادي الذي تتبناه الحكومة باعتباره أكثر ملائمة لمجتمعها يقوم على أسس فلسفية وإيديولوجيات فكرية تحدد من بين ما تحدد نوع هذا النظام ودور الحكومة فيه بالمقارنة بأدوار الأفراد وأنواع النشاط التي يمكنهم القيام بها.

فالأصل في النظم السياسية الديمقراطية التي أخذت بالمذهب الرأسمالي الفردي بمفهومه التقليدي أن دور الحكومة في المجال الاقتصادي دور تنظيمي رقابي محدود. وإن الحكومة تتولى فقط تلك الأعمال التي لا يستطيع أو لا يرغب أفراد المجتمع في القيام بها بأنفسهم. ولذا رأى أصحاب هذا الرأي أن أفضل حكومة هي التي تحكم أقل ما يمكن. والواضح أن هذا الفكر يفترض مجتمعاً يتميز أفراده بقدرات واستعدادات وتأهيل يخلق قطاعاً خاصاً قادراً على تحقيق كثير من مطالب المجتمع.

غير أن كثيراً من الدول النامية لا تتمتع مجتمعاتها بأفراد على هذا القدر من الوعي والقدرة والاستعداد. يترتب على هذا أن تضطر الحكومة، في سعيها لإحداث تنمية، إلى القيام بأعمال ونشاطات اقتصادية وتجارية

(٤٤) دكتور الرميحي، المرجع السابق، ص ٣١.
(٤٥) دكتور عاشور، المرجع السابق، ص ٢٠٣.

وإنشائية وخلافه مما يفترض أن ينهض به القطاع الخاص الأهلي. والمفروض - في هذه الحالة - أن يكون قيام الحكومة مباشرة بتنفيذ هذه النشاطات مؤقت وأن تسعى الحكومة تدريجياً إلى تنمية القطاع الخاص ثم تنقل إليه تلك الوظائف والنشاطات التي ليست بطبيعتها جزءاً من وظائف حكومة ديمقراطية تؤمن بالمذهب الفردي والاقتصادي الرأسمالي الحر. وكلما أسرعت الحكومة بالخروج من دور التنفيذ والاكتفاء بدور التنظيم والرقابة والإشراف، كلما كان ذلك دليلاً على نجاحها في تكوين قطاع خاص ومجتمع قادرين على المساهمة بدور فعّال في تحقيق متطلبات التنمية.

فإذا ما تحقق هذا، لزم أن يتبعه تغيير جذري في وظيفة الحكومة في هذا المجتمع. فبدلاً من أن تكون مسؤولة عن تنفيذ وإدارة مشروعات التنمية بذاتها، تصبح مسؤوليتها الأساسية - في مجال النشاط الاقتصادي - التخطيط العام لمشروعات التنمية، تنظيم ومراقبة اتجاه الاقتصاد القومي والتأكد من سلامته وحلّ مشاكله، والرقابة على تنفيذ وحدات القطاع الخاص لعقود المشروعات المبرمة معها، وتلك الأعمال الضرورية التي لا يستطيع أو لا يرغب أفراد وجماعات المجتمع في القيام بها بأنفسهم.

ومن ناحية أخرى، يمكن تحليل بعض آثار العوامل الاقتصادية على النشاطات العامة بالنظر إلى خصائص البناء الاقتصادي للمجتمع التي قسمت إلى ثلاث مجموعات:

أ - تركيب الهيكل الاقتصادي أو القطاعات الاقتصادية التي تحدد نوعية ومجالات عمل الحكومة تبعاً لدرجة التشتّت الجغرافي للهيكل الاقتصادي، ودرجة تعقيد أو بساطة هذا الهيكل، ونظام التبادل الاقتصادي المتبع في المجتمع.

ب - مستوى التقدم والنمو الاقتصادي للمجتمع. فكلما كان المجتمع متقدماً كلما اقتصر دور الحكومة على التنسيق والرقابة. أما في المجتمعات

المتخلفة اقتصادياً فالأمر يتطلب أن تنهض الحكومة بدور تنموي مما يترتب عليه قيامها بأعمال تنفيذية وتعقيد هيكلها التنظيمي والإداري.

جـ - توزيع الثروة والدخل. فإذا كان المجتمع يعاني من الفقر والتخلّف وعدم عدالة توزيع الثروة، وجدت فيه مشاكل عامة تتطلب تدخلاً حكومياً يتخذ أشكالاً متعددة منها جباية الضرائب من ذوي الدخول العالية، والقيام ببرامج رعاية وتقديم خدمات لذوي الدخول المحدودة أو الفقراء. وقد يترتب على التفاوت الاقتصادي والطبقي ضغوطاً متزايدة على الحكومة إذا عجزت عن علاجها أدّت إلى قلاقل سياسية وصراع طبقي وعدم استقرار سياسي واجتماعي(٤٦).

فكما سبق القول، يمثل اكتشاف النفط وبدء استغلاله اقتصادياً في عام ١٩٤٦ نقطة تحول خطيرة في حياة الكويت. فقبل النفط، كانت الكويت فقيرة يقوم النشاط الاقتصادي فيها على التجارة البحرية بين الهند وجنوب شرق آسيا من ناحية، وموانىء الخليج العربي من ناحية أخرى، وعلى الغوص لاستخراج اللؤلؤ، وصيد الأسماك. أما بعد النفط، فقد فقدت هذه الأنشطة اهميتها، وحل محلها البترول كمصدر رئيسي لثروة الكويت. ونظراً لصغر رقعة البلاد وبساطة تضاريسها وصغر عدد سكانها من ناحية، وارتفاع عوائد البترول وضخامة المخزون منه من ناحية اخرى، وحكمة حكومة الكويت والمسؤولين عن سياساتها عامة والاقتصادية واستثمار عوائد البترول خاصة من ناحية ثالثة، أمكن للكويت ان تحقق في جيل واحد طفرة اقتصادية وعمرانية خارقة حولت المجتمع الكويتي من مجتمع بدوي فقير بسيط إلى مجتمع غني معقد متفتح وطموح. كما حققت للفرد ارتفاعاً في مستوى المعيشة يضاهي المجتمعات المتقدمة، ودخلاً يضعه في مقدمة الدول الأخرى من حيث معدل متوسط الدخل.

والعلاقة بين العوامل الاقتصادية والسياسة العامة في الكويت قوية

(٤٦) دكتور عاشور، المرجع السابق، ص ٢٠٤ - ٢١١.

وواضحة وتكشف عن تطور السياسة بما يتمشى مع تطور المجتمع. ويمكن إبراز هذه العلاقة بما يلي:

أ - يأخذ دستور دولة الكويت بالمذهب الرأسمالي الفردي الحر، ويخصص عدداً من مواده لتحديد القواعد العامة والأسس الفكرية التي يلزم أن توجه العمل الحكومي في المجال الاقتصادي. ومن أمثلة ذلك المادة (١٨) التي تنص على أن: «الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرّف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة... وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً...». والمادة (١٩) التي تنص على أن «المصادرة العامة للأموال محظورة». والمادة (٢١) التي تقضي بأن «الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة، تقوم بحفظها واستغلالها بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني».

وبالإضافة إلى ما تقدم، فقد تضمن الدستور الكويتي نصوصاً ذات اهمية خاصة ومباشرة بالنسبة للفلسفة الاقتصادية للدولة. فالمادة (١٦) تنص على ما يلي: «الملكية ورأس المال والعمل مقوّمات أساسية لكيان الدوله الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون». ومن هذا يتضح أن الدستور قد أخذ بالنظام الرأسمالي واعتبره الركيزه التي يقوم عليها المجتمع والاقتصاد القومي. كما أكد أهمية العمل لما له من قيم اجتماعية واقتصادية. ثم إن الملكية حق يصونه ويحميه الدستور. ولا شك أن العناصر الثلاثة السابقة فيها تدعيم للحرية الاقتصادية للفرد في المجتمع الكويتي، وتدعيم للنظام الرأسمالي الحر.

ثم أضاف الدستور في المادة (٢٠) النص على أن «الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون». وأضاف في المادة (٢٢) أن «ينظم القانون، على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد

العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، وعلاقة ملاك العقارات بمستأجريها».

واضح مما تقدم أن الدستور الكويتي يؤمن بقيم نظام الاقتصاد الرأسمالي الحر، ويكفل حق الفرد في الملكية الخاصة وتكوين رأس مال والتصرف في ملكه كيفما يريد في حدود القانون. وقد يكون هذا أهم ما يميز اقتصاد الدول الديمقراطية الغربية التي تؤمن بالرأسمالية، عن دول الكتلة الشرقية التي تعتنق مبادىء الاقتصاد الاشتراكي. غير ا... ر الكويت لم يتجاهل المخاطر الاجتماعية التي قد تترتب على ... طلقة. وبناء عليه، قرر أن لهذا النظام الرأسمالي وظيفة اجتماع... الحكومة مسؤولة عن إصدار القوانين التي تنظم هذه الوظيفة وتوفر عدالة اجتماعية[47]. وهكذا، فدستور دولة الكويت قد سلك مسلكاً وسطاً بين الاشتراكية المنطرفة والرأسمالية المنحرفة. فهو يعترف بالملكية ويحميها، ويسمح بتكوين «رأس مال»، وبتراكمه، ولكنه يخفّف ذلك بقيدين وضعهما: الأول - أن العمل مقوّم أساسي لكيان الدولة بجانب الملكية ورأس المال. والثاني - أن الأركان الثلاثة - الملكية ورأس المال والعمل - رغم اعتراف الدستور بأنها حقوق فردية، غير أنها «ذات وظيفة اجتماعية يحددها القانون، وهو ما يسمح بتنظيم وظيفتها بما يوفّق بين المالك ومصلحة الجماعة»[48].

ب - ترتب على الزيادة الكبيرة في إيرادات دولة الكويت - خاصة النفطية - أن اتسع دور الحكومة عامة وتدخلها في النشاط الاقتصادي خاصة بدرجة كبيرة. ففي بداية الستينات تبنت الحكومة «سياسة جديدة هي التوسع في القطاع الاقتصادي المشترك والمشاركة الفعلية في ملكية عدد غير قليل

(٤٧) دكتور الجمل، يحيى، النظام الدستوري في الكويت - مع مقدمة في دراسة المبادىء الدستورية العامة. (الناشر غير مذكور، ١٩٧٠ - ١٩٧١)، ص ١٥٢.

(٤٨) دكتور حسن، عبد الفتاح، مبادىء النظام الدستوري في الكويت. (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٦)، ص ١٥٣ - ١٥٨.

من الشركات المساهمة». وبالإضافة إلى هذا، أنشأت الحكومة «قطاعها الاقتصادي العام الذي تديره من خلال المؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية المملوكة ملكية كاملة للحكومة». وقد يترتب على هذا التوسع في الدور الاقتصادي للحكومة ضغوطاً إدارية وتنظيمية كبيرة إذ أصبح من الضروري أن تتوفر للبيروقراطية الكويتية «عقلية اقتصادية وتجارية وفنية... وهي عقلية تختلف عن العقلية الخدمية التي تنشأ عليها البيروقراطية عادة». كما أن على الحكومة «أن تتدخل بالقرارات التنظيمية والجهود التنفيذية والتشريعية» ليس فقط لتنظيم النشاطات الاقتصادية، بل لحل المشكلات التي خلقها التلاعب في سوق الأوراق المالية الذي أصبح معروفاً بسوق المناخ. بالإضافة إلى هذا، ونتيجة توافر احتياطيات مالية ضخمة، لجأت الحكومة إلى الاستثمار الخارجي مما اضطرها إلى إصدار مرسوم أميري رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٢ بإنشاء الهيئة العامة للاستثمار التي أنيط بها مهمة إدارة وتنمية واستثمار احتياطيات الأجيال القادمة والاحتياطي العام كذلك[49].

والأمثلة السابقة توضّح إلى حدّ كبير مدى تأثير العناصر الاقتصادية على السياسات العامة لدولة الكويت، وعلى حجم الجهاز التنفيذي للحكومة. وقد يكون من المفيد الإشارة إلى أن الحكومة عامة - وبلدية الكويت خاصة - قامت بوظيفة تنموية كبيرة في الوقت الذي كان القطاع الكويتي الخاص صغيراً في مرحلة النمو. لذا نجد أن الحكومة قد قامت بتنفيذ مشروعات تتولاها عادة وحدات القطاع الخاص في الدول الرأسمالية المتقدمة. وكما سبق القول، يعتبر هذا الدور طبيعياً للحكومة في دولة نامية. ولكن يجب أن يقترن بالعمل على سرعة تكوين وتدعيم قدرة القطاع الخاص على النهوض بدوره. والمشاهد الآن اتجاه السياسة العامة لبعض الوزارات وبلدية الكويت مثلاً إلى نقل بعض الخدمات والمشروعات التي كانت تنفذها بموظفيها إلى القطاع الخاص. فالغالبية العظمى من أعمال النظافة العامة مثلاً تتولاها

(٤٩) دكتور عبد الخالق، المرجع السابق، ص ١٥٤.

حالياً شركات القطاع الخاص بعقود محددة مع البلدية. والمفروض أن يترتب على هذا تحول في وظيفتها من منفّذ إلى مخطِّط ومنظِّم ومراقب، وأن يؤدي هذا إلى تقلّص في حجم جهازها الإداري وزيادة في بساطته.

٤ ـ البيئة السياسية والسياسة العامة:

بالإضافة إلى مجموعات العوامل الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية، تتوقف السياسة العامة لكل دولة ـ كما ونوعاً وموضوعاً ـ على طبيعة نظام الحكم والإيديولوجية السياسية للدولة. وكما هو الحال بالنسبة لعوامل البيئة الأخرى، تتكون البيئة السياسية من مجموعة مركبة من العناصر التي تتفاعل فيما بينها ومع العوامل الأخرى لتشكل السياسة العامة لكل دولة بالصورة المميزة لها. ولعل من أهم مكونات مجموعة عناصر البيئة السياسية دستور البلاد، الإيديولوجية أو الفلسفة السياسية الحاكمة، سلطات الحكم الثلاثة وعلاقاتها العملية، الأحزاب السياسية، جماعات النفع العام والخاص، الصحافة، الرأي العام، الإمكانات والموارد المتاحة للدولة، وطبيعة الظروف العامة للبلاد.

ومن المفيد لتوضيح العلاقة بين البيئة السياسية لكل دولة والسياسة العامة التي تنتهجها، الرجوع إلى الدستور باعتباره الأساس القانوني للعمل الحكومي ومصدر كل التشريعات والسياسات العامة التي تصدرها. ويتضح التفاعل بين البيئة السياسية والسياسة العامة في دولة الكويت من الملاحظات التالية:

أ ـ لا شك أن دستور دولة الكويت ـ شأنه شأن دساتير الدول الأخرى ـ هو القانون الأساسي الذي يحدّد علاقات وأجهزة الحكم ومؤسساته، وينظم علاقة الحكومة بالأفراد وحقوق ومسؤوليات الطرفين، وينطق بالقواعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية لنظام الحكم في دولة الكويت. ودراسة دستور الدولة يكشف ـ بصفة خاصة ـ عن القيم والإيديولوجيات التي يؤمن بها المجتمع الكويتي. وتظهر هذه بوضوح بمقارنتها بدستور دولة أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية. فالدستور الأمريكي مثلاً ينص على صلاحيات معينة محددة تمارسها الحكومة الاتحادية تاركة كل ما عداها

لتمارسه حكومات الولايات المتحدة. أما دستور الكويت فيمنح الحكومة كافة الصلاحيات إذ نصّ في المادة (١٢٣) على ما يلي: «يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية».

ب ـ يحرّم دستور الولايات المتحدة الأمريكية تدخل الحكومة في الأمور الدينية بتنظيم أو إنشاء أو تبنّي أو تدعيم دين معين أو غيره. كما يحمي حريات الأفراد في ممارسة الشعائر الدينية التي يعتنقونها. وهو بهذا يخلق حدّاً دستورياً فاصلاً بين الدولة والدين، ويحرّم على الحكومة إصدار قوانين أو إنفاق مال عام في دعم دين أو آخر أو في أمور دينية بصفة عامة. وهذا أمر طبيعي في مجتمع تكوّن من جماعات من المستوطنين مختلفي المذاهب الدينية، هاجر الكثيرين منهم إلى العالم الجديد هرباً من الاضطهاد الديني في أوطانهم الأصلية.

ونظراً للتجانس الديني والعقائدي للمجتمع الكويتي، فقد اتجه دستور الكويت إلى عكس ما اتجه إليه الدستور الأمريكي إذ نصّت المادة (٢) على أن «دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع». كما أضاف في المادة (١٢) «تصون الدولة التراث الإسلامي والعربي، وتسهم في ركب الحضارة الإنسانية». ثم يضيف الدستور في المادة (٣٥) نصّاً هاماً: «حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان طبقاً للعادات المرعية، على ألاّ يخلّ ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب».

ويستخلص من هذه النصوص مبادىء هامة:

١ ـ أنه وإن كان دين دولة الكويت هو الإسلام، إلا أنه لا فرق أمام القانون بين الناس على أساس الدين.

٢ ـ «اعتبار الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه توجيه للمشرّع العادي للأخذ بأحكام الشريعة الإسلامية ما وسعه ذلك. ولكن الدستور

حرص على أن لا يعتبر الشريعة الإسلامية هي «المصدر الرئيسي» للتشريع حتى لا يكون في ذلك قيد على حرية المشرّع في تنظيم أمور الدولة الحديثة وما قد يؤدي إليه ذلك من ضرورة مجاراة العصر وبخاصة في مثل نظم الشركات والتأمين والبنوك والقروض والحدود وما إليها»(٥٠). ولا يخفى أن السبب في تبنّي الإسلام عقيدة الدولة ودينها هو أن المجتمع متجانس في الدين وفي العقيدة حتى ولو انقسم إلى مذاهب مختلفة سبقت الإشارة إلى بعضها.

جـ ـ يتبنى الدستور الكويتي فلسفة هامة يضعها في المقام الأول بالنص عليها في المادة (١) التي تقول أن «الكويت دولة عربية... وشعب الكويت جزء من الأمة العربية». ويعزّز الدستور الاتجاه القومي العربي في المادة (٣) التي تنص على أن «لغة الدستور الرسمية هي اللغة العربية». هذا بالإضافة إلى ما تضمنته المادة (١٢) السابق ذكرها من مسؤولية الدولة عن صيانة التراثين العربي والإسلامي.

أما دستور الولايات المتحدة الأمريكية فلا يتضمن نصاً يحدّد الهوية الاجتماعية أو القومية للدولة. وجوهر الفرق بين الدستورين مرجعه اختلاف البيئة الاجتماعية في الدولتين. فالمجتمعين يتفقان في أنهما يتكونان من جماعات مهاجرة استقرت واستوطنت رقعة الأرض التي أصبحت وطناً ودولة. ولكنهما يختلفان في تكوينة المهاجرين. فمهاجري الكويت متجانسين تجمعهم وحدة المصدر والأصل العربي والدين الإسلامي واللغة. ولذا نصّت المذكرة التفسيرية للدستور على ما يلي: «فلقد امتاز الناس في هذا البلد عبر القرون، بروح الأسرة تربط بينهم كافة، حاكماً ومكومين». وأما المجتمع الأمريكي فقد تكون من جماعات من المهاجرين رحلوا إليه من دول مختلفة، يؤمنون بأديان ومذاهب مختلفة، ويتحدثون لغات مختلفة. من هنا أمكن إضفاء هوية قومية على واحد من المجتمعين دون الآخر.

(٥٠) دكتور الجمل، المرجع السابق، ص ١٥٤.

د ـ أخذ كلى الدستورين الكويتي والأمريكي بالفكر والنظام الديمقراطي النيابي باعتبار الأمة مصدر السلطات تمارسها عن طريق ممثلين منتخبين أعضاء في السلطة التشريعية. غير أن دستور الكويت أخذ بنظام المجلس الواحد (Unicameral legislature) ونص في المادة (٨٠) على أن مجلس الأمة يتألف «من خمسين عضواً ينتخبون لمدة أربع سنوات بطريق الانتخاب السرّي المباشر وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب ـ ويعتبر الوزراء غير المنتخبين أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم».

أما الدستور الأمريكي فقد أخذ بنظام المجلسين (Bicameral legislature) ويتكون المجلس الأدنى (The House of Representatives) من ٤٣٥ نائباً يختارون عن طريق الانتخاب السري المباشر لمدة سنتين. والمجلس الأعلى (The Senate) يتكون من ١٠٠ عضو يختارون أيضاً في الانتخاب السري المباشر لمدة ست سنوات.

هـ ـ كما تبنى الدستور الكويتي مبدأ آخر أخذ به دستور الولايات المتحدة هو الفصل بين السلطات العامة: التشريعية، التنفيذية، والقضائية. إذ نصّ في المادة (٥٠) على ما يلي: «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في الدستور». كما أوضح الدستور أن سلطة التشريع يباشرها أمير البلاد ومجلس الأمة. وأن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء. وأن السلطة القضائية تمارسها المحاكم باسم الأمير.

و ـ وتلزم الإشارة في ختام هذا الجزء إلى تميز الدستور الكويتي بتخصيص باب كامل (الباب الثاني) للنص على المقوّمات الأساسية للمجتمع الكويتي. فقد تضمنت المواد (٧ إلى ٢٦) نصوصاً تعبّر عن القيم الأساسية التي تلتزم الحكومة بمسؤولية النهوض بها. فالدستور الكويتي يقضي بالعدل والحرية والمساواة التي يعتبرها دعامات المجتمع. كما يقضي بأن الدولة

تكفل الأسرة، ترعى النشء، تكفل المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز، ترعى العلوم والآداب وتشجع البحث العلمي، ترعى الصحة العامة، وكما سبق القول تصون الملكية الخاصة وتحمي رأس المال. هذه نماذج من القواعد القيمية التي ينبني عليها نظام الحكم في دولة الكويت. وهي مبادىء وأسس لا بدّ من مراعاتها في رسم وتنفيذ السياسات العامة في أيٍّ من مجالات العمل الحكومي. وهكذا يشترك الدستوران الكويتي والأمريكي في النص على حقوق الأفراد، وعلى حصانة وصيانة هذه الحقوق من تعسف أو تدخّل الحكومة.

ملاحظات ختامية حول بيئة السياسة العامة:

إن التحليل السابق لبيئة السياسة العامة ولمجموعات العوامل الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية هي أساس هام وضروري لفهم طبيعة العمل الحكومي والسياسات العامة التي تتخذها الحكومة، وكذلك لشرح أسباب اختيارها. بعبارة أخرى، أنه يلزم لحسن فهم السياسة العامة ـ لدول الكويت أو غيرها ـ ومعرفة كيفية تنفيذها والحكم على نتائجها، البحث عن المؤثرات البيئية التي شكّلتها بالصورة التي هي عليها والتي حددت الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. فدراسة العوامل البيئية إذن ضرورة أساسية لدراسة وفهم السياسات الحكومية.

ومن الضروري الإشارة إلى حقيقة هامة أخرى. فالعرض السابق لمجموعات العوامل البيئية الأربعة يكشف تداخلها وترابطها وتفاعلها معاً. فللعوامل الجغرافية آثاراً اقتصادية واجتماعية وسياسية. وللعوامل الاقتصادية آثاراً اجتماعية وسياسية كذلك. كما أن للعوامل الاجتماعية والسياسية آثاراً متبادلة واقتصادية في نفس الوقت. أي أن الفواصل بين هذه المجموعات من العوامل ليست بالوضوح والدقة التي قد يوحي بها التحليل العلمي الدراسي السابق. فالحدود بينها غير محددة أو فاصلة أصلاً.

مؤدى هذا أنه من الصعب جداً إرجاع سياسة معينة إلى مسبّبات بيئية

محددة. فعلاقة السببية (Cause and effect) ليست واضحة تماماً. بل يوجد تفاعل مركّب ومعقد يربط بين كل العوامل البيئية وبعضها البعض بدرجات متفاوتة ويرتب لها آثاراً على السياسات الحكومية ليس من السهل تشريحها. إلا أن هذا يجب ألاّ يقلّل بحال من الأحوال من أهمية العوامل البيئية وضرورة دراستها كأساس لفهم السياسات العامة والحكم على نتائجها.

و - دراسة أو «علم» السياسة العامة

١ - نشأة وتطور حقل دراسة السياسة العامة:

دراسة السياسة العامة علم حديث النشأة سريع النمو خصوصا بالمقارنة بعلوم أخرى مثل علم السياسة الذي ترجع أصوله لأكثر من ألفي عام. لقد نشأت دراسة السياسة العامة كميدان بحث علمي منتظم في جامعات الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الستينات وبداية السبعينات، وإن كانت لها جذور أعمق قليلاً ترجع إلى الثلاثينات والأربعينات. وتعتبر العوامل التالية أهم الدوافع الفكرية التي ساعدت على نشأة وسرعة نمو دراسات السياسة العامة(٥١).

أ - نتيجة للأزمة الاقتصادية العالمية في أواخر العشرينات وأوائل الثلاثينات، تقدم عالم الاقتصاد جون كينز (John M. Keynes) بنظريات اقتصادية أحدثت ثورة فكرية بعيدة المدى. فقد دعي - من بين ما دعي إليه - إلى أن على الحكومة - في النظام الرأسمالي - مسؤولية التدخل في الاقتصاد القومي لتنظيمه وحمايته. وأنه يمكن للحكومة - باستعمال سياسات مالية وسياسات نقدية - أن تحقق انتعاشاً اقتصادياً وزيادة في العمالة بما يحول دون وقوع أزمات اقتصادية عنيفة.

وبالإضافة إلى الثورة الفكرية، أحدثت نظريات كينز ثورة عملية

(٥١) Dubnick and Bardes, Thinking About Piblic Policy: A Problem Solving Approach, pp. 255 - 256.

تطبيقية. لقد أثارت تساؤلات تتعلق بدور الحكومة في تنظيم وحماية الاقتصاد القومي، كيفية ممارسة هذا الدور، والحدود التي يجب وضعها لضمان عدم طغيان الحكومة على الاقتصاد الحر والقضاء عليه وعلى النظام الرأسمالي ذاته. وكان من بين ما ترتب على نظريات كينز من آثار أن رسمت الولايات المتحدة الأمريكية سياسة اقتصادية عامة في صورة قانون العمالة الكاملة لسنة ١٩٤٦ (The Employment Act of 1946) الذي أنشىء بمقتضاه مجلس المستشارين الاقتصاديين (The Council of Economic Advisers) التابع لرئيس الجمهورية. وأحد الوظائف الرئيسية لهذا المجلس تحليل الأوضاع الاقتصادية، تقييم السياسات الاقتصادية الحكومية، والتوصية بما يلزم القيام به لتصحيح المسار الاقتصادي ضماناً لسلامة الاقتصاد القومي من ناحية، وتجنب الأزمات الاقتصادية العنيفة من ناحية ثانية، مع الحفاظ على صحة وسلامة النظام الرأسمالي ذاته.

ب - خلال الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٥) استعانت الحكومة الأمريكية بعدد كبير من علماء النفس، الاجتماع، الإدارة العامة، السياسة وغيرهم وذلك بقصد دراسة سياسات عامة مقترحة أو منفذة والتوصية بشأنها. وقد استمر هذا النشاط العلمي - الذي أصبح يطلق عليه علوم السياسة العامة (Policy Sciences) - بعد انتهاء الحرب، وتكونت للقيام به مؤسسات علمية فكرية (Think tanks) بعضها اتخذ شكل شركات تهدف للربح مثل (The Rand Corporation) والبعض الآخر تتولاه أجهزة البحث العلمي في إدارات وأجهزة الحكومة. والبعض الثالث تقوم به مؤسسات علمية لا تهدف إلى الربح ولكن تسعى لخدمة الصالح العام مثل مؤسسة بروكينجز (The Brookings Institution).

ج - أسفرت جهود العلماء الذين ركزوا اهتماماتهم في مجالات النشاط العلمي على النحو المذكور أعلاه عن تطورات علمية هامة ساعدت على نمو دراسات السياسة العامة. وقد يكون من أهم هذه التطورات ما يلي: (١) توسع

في استعمال طرق وأساليب البحث العلمي الإحصائية والرياضية، وفي استعمال الكمبيوتر، والتداخل بين - والاستفادة من - العلوم المختلفة في هذا الشأن. (٢) ترتب على هذا تحسن في أساليب اتخاذ القرارات واعتمادها على أسس علمية رشيدة. (٣) زيادة عدد العلماء الذين اعتبروا أنفسهم متخصصين في تحليل السياسة العامة، بدلاً من مجرد التخصص في العلوم السياسية أو الاقتصاد أو الكيمياء أو الإدارة العامة. (٤) تشعب وتفرع حقل دراسة السياسة العامة نفسه إلى تخصصات دقيقة كل منها أصبح مجالاً للعمل والممارسة المهنية. وهكذا وجد علماء تخصص كل منهم في سياسة عامة معينة أو أخرى، مثل التخصص في سياسة حماية البيئة، سياسات الإسكان، سياسات الرعاية الاجتماعية، وما إلى ذلك، بالإضافة إلى التخصص الأكاديمي النظري في دراسة السياسة العامة نفسها لذاتها باعتبارها علم منظم له كيان ذاتي مثل غيره من العلوم الجامعية الأخرى.

د - ساهم النجاح الذي حققته التطورات السابقة، والتفاعل الذي جرى بين العلماء المهتمين بدراسة سياسات الحكومة، والبحوث ونتائج التجارب التي قاموا بها، كل هذا ساهم في إحداث تطورات فكرية ذات أهمية تطبيقية بالنسبة لنشاطات الحكومة. وقد يكون من أبرز الأمثلة على هذا التطور ابتكار فنون جديدة تتعلق بفلسفة وكيفية إعداد الميزانية العامة للدولة، أهمها نظام ميزانية الخطط والبرامج - (Planning Programming Budgeting System PPBS) الذي تبنته في الستينات وزارة الدفاع الأمريكية أولاً، ثم الحكومة الفدرالية ككل في عهد الرئيس ليندن جونسن (Lynden B. Johnson) وكان من بين نتائج اتباع هذا النظام الجديد لإعداد الميزانية أن: (١) تحول الاهتمام بالميزانية من اعتبارها أداة علاج مشكلات العمالة والتوظيف إلى اعتبارها أداة لاتخاذ قرارات تتعلق بأهداف العمل الحكومي وغايات أجهزتها. (٢) تحول التخصص في أمور الميزانية العامة والنشاطات المتعلقة بإعدادها من تخصص محاسبي بالدرجة الأولى، إلى نشاط تحليلي يتولاه متخصص في تحليل السياسة العامة للدولة.

هـ - من نتائج ما تقدم، فقد أصبحت الحكومة الأمريكية ممولاً

سخياً للبحوث العلمية - نظرية كانت أو تطبيقية - المتعلقة بدراسة السياسة العامة. وأصبحت عقود التمويل التي تعقدها مع الجامعات والعلماء للقيام بدراسات في السياسات العامة مورداً رئيسياً يعتمدون عليه في ممارسة نشاطاتهم وتحقيق تقدم علمي. وبذا أصبحت الحكومة الأمريكية في واشنطن مستخدماً لعدد كبير من أساتذة الجامعات، ومموّلاً لبحوثهم في وقت واحد. هذا في الوقت الذي تقلصت فيه قدرة الجامعات الأمريكية على التعيين وتمويل البحث العلمي نتيجة صعوبات اقتصادية خارجة عن إرادتها تميزت بها سنوات السبعينات بصفة خاصة.

و - تميزت السبتينات في الولايات المتحدة بقلاقل واضطرابات اجتماعية تكاد تكون شاملة، أثارت في أذهان الكثيرين تساؤلاء تتعلق بقدرة الحكومة - وما تتبعها من سياسات - على علاج المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي واجهت المجتمع، وقد شكّلت هذه التساؤلات دوافع رئيسية زادت من الاهتمام بدراسات السياسة العامة.

ففي نهاية الستينات، تعرض المجتمع الأمريكي لثورة اجتماعية ونفسية عميقة الأثر نتيجة تفاعل مشاكل عديدة عانى منها بدرجات متفاوتة على مدى طويل، من أمثلة هذه المشاكل التفرقة العنصرية وحقوق السود، حرب فيتنام، الدعوة إلى السلام العالمي ونزع السلاح، الحرب ضد الفقر، تحرير المرأة ومساواتها بالرجل، حماية البيئة، حماية المستهلك، وغير ذلك من المشاكل الهامة. وقد صاحب هذه المشاكل تساؤلاء عن جدوى القوانين التي أصدرتها الحكومة والأموال التي أنفقتها والضرائب المرتفعة التي تجبيها من المواطنين، وعن العائد الاجتماعي من كل هذا. وكانت نتيجة هذه التساؤلات في الغالب أن العائد لا يوازي الإنفاق الذي بذل.

ترتب على هذا ضغوطاً اجتماعية وسياسية للبحث عن حلول بديلة لمشاكل المجتمع. ومن هنا، ألقي العبء على علماء السياسة والإدارة العامة والاقتصاد وغيرهم من المتخصصين في دراسات السياسة العامة للقيام بكل ما

يمكن لأجل تحليل السياسات العامة الحالية، ولاقتراح أساليب جديدة وحلول بديلة تحقق درجة أكبر من الفعالية والنجاح في تحقيق الأهداف. وقد ساعدت جهود هؤلاء العلماء على سرعة تطور حقل السياسة العامة إلى ما هو عليه الآن.

ز ـ كان من أبرز الاضطرابات الاجتماعية المشار إليها اضطرابات طلبة الجامعات وهجومهم على مؤسسات الدولة والمجتمع بصفة عامة، وعلى الجامعات والأساتذة ونظم التعليم بصفة خاصة. وكان من أهم أوجه النقد التي وجّهها الطلبة للدراسات الجامعية والأساتذة أمرين: (١) أنه لا علاقة بين المقررات العلمية التي تدرس في الجامعات وواقع المشاكل التي تواجه المجتمع على الصعيدين الداخلي والخارجي. وبالتالي فالمعارف التي يتلقاها الطلبة في الجامعات لا تعدّهم من ناحية، ولا تفيدهم من ناحية أخرى بعد تخرجهم، في معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية العصيبة التي يعاني منها المجتمع. أي أن الدراسات الجامعية نظرية وفائدتها (Relevance) محدودة.

٢ ـ أن أساتذة الجامعات ـ بتعاقدهم مع وزارات الحكومة للقيام ببحوث علمية ـ ركزوا اهتماماتهم على خدمة احتياجات الحكومة ومصالحها. وهكذا ساهموا في ابتكار أسلحة حرب ودمار من ناحية، وأهملوا المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع من ناحية أخرى. وأهم من هذا وذاك، أنهم أصبحوا عملاء مأجورين وبذا فقدوا القدرة على التقييم الموضوعي لسياسات الحكومة ونشاطاتها والحكم على قيمتها وفائدتها في حل مشاكل المجتمع الحقيقية.

٢ ـ أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة:

من الحقائق التي كشفت عنها التجارب العملية التي مرّت بها الولايات المتحدة في الستينات ـ والتي تكاد تكون بديهيات ـ خطأ الاعتقاد الشائع آنذاك أن مجرد إصدار قانون بسياسة عامة ورصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذه كفيل بتحقيق الأهداف وحل المشاكل التي دعت لإصداره. فإصدار قوانين أو

قرارات بسياسات عامة، إقرار اعتمادات مالية ضخمة لتنفيذ مشروعات وبرامج عمل، وتكوين أجهزة تنفيذية كبيرة، كل هذا لم ينجح في القضاء على التفرقة العنصرية أو الفقر أو أعاد بناء المدن الأمريكية أو وفر حماية البيئة أو حلّ غيرها من المشاكل العامة المتعددة. بل لوحظ أن المشاكل كانت أحياناً تزداد تعقيداً.

بناءً عليه، نمى الاعتقاد بالحاجة إلى إخضاع مشاكل المجتمع وسياسات العمل الحكومي لدراسات علمية منظمة هادفة إلى تقييمها، الحكم على فائدتها، والكشف عن أفضل أساليب النجاح في علاج مشكلات المجتمع وتوفير مطالبه. ويمكن تقسيم أهم أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة في خمسة مجموعات رئيسية هي:

أ ـ أسباب تتعلق بمدى نجاح السياسة العامة في تحقيق الأهداف. ومن بينها الحاجة إلى فهم: (١) كيفية رسم السياسة العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بها. وهذا يتضمن تحليل الخطوات والإجراءات التي تتبع في رسم السياسة العامة، الأجهزة التي تشترك في ذلك بدور رئيسي أو استشاري، الأفراد أو المنظمات التي تتفاعل في تقديم المشورة، والقواعد التي بناءً عليها تتخذ القرارات. (٢) أسباب فشل بعض السياسات في تحقيق أهدافها الأمر الذي يتطلب البحث عن حلول بديلة لعلاج المشاكل أو طرق أفضل لتوفير المطالب الاجتماعية.

ب ـ أسباب مرجعها أن دراسة السياسة العامة أسلوب علمي منظم للكشف عمّا إذا كان فهمنا للمشاكل العامة فهماً سليماً أم لا. فكثيراً ما تبنى السياسة الحكومية على فروض فكرية تكتسب قبولاً عاماً بدون وجود أساس أو دليل على صحتها. وتكون النتيجة أن هذه السياسة تخطىء المرمى ولا تحل المشكلة المقصودة.

جـ ـ أسباب مرجعها الموازنة العامة للدولة وتكلفة تنفيذ السياسة العامة. فقد صاحب الزيادة في العبء المالي لتنفيذ هذه السياسات نقص في عائدها

الاجتماعي، أي عدم وجود تناسب معقول بين تكلفة تنفيذ السياسات والمنفعة أو المردود منها. وتبرز أهمية هذا الاعتبار بصفة خاصة من ملاحظة: (١) الزيادة السريعة في مصروفات الدولة بشكل مطلق، زيادة حجم الدين العام، وكذلك زيادة حجم بعض البنود الثابتة في الميزانية العامة. والأخيرة بنود مصدرها تشريعات بسياسات عامة لا يمكن تغييرها إلا بقوانين تعدل بنود الصرف. (٢) نقص موارد الدولة ـ نتيجة الكساد والأزمات الاقتصادية ـ وبالتالي ضرورة ضغط المصروفات، الأمر الذي يتطلب دراسة السياسات العامة بقصد الكشف عن بدائل أقل تكلفة لتقديم نفس الخدمات[٥٢].

د ـ أسباب تتعلق بدور المواطن في مجتمع ديمقراطي: فزيادة العبء المالي لتنفيذ الأعمال الحكومية على النحو المذكور في الفقرة السابقة يرتب ضغوطاً اقتصادية على المواطن في صورة ضرائب تفرضها الحكومة لتمويل سياساتها. وعلى الرغم من أن الضرائب سبب تذمر عام مستمر، إلا أن درجة، أساليب، وحدة التذمر تتضاعف طردياً مع سوء الأحوال الاقتصادية. لذا يلاحظ أن سنوات الخمسينات والستينات التي تميزت بانتعاش اقتصادي في الولايات المتحدة كانت فترة توسع في الإنفاق الحكومي على مشروعات وبرامج اجتماعية. إلا أن أواخر الستينات والسبعينات اقترنت بكساد اقتصادي وارتفاع في معدل البطالة، الأمر الذي سبّب مطالبة جماهيرية بالقيام بدراسات علمية لتقييم السياسات العامة المطبقة ـ خاصة أنها لم تنجح بالقدر المرضي في علاج مشاكل المجتمع ـ وإلغائها أو تعديلها بما يحقق فائدة أكبر من الإنفاق المالي عليها.

هـ ـ أسباب تتعلق بامتهان وظائف ذات صلة برسم وتحليل وتقييم السياسة العامة دعت إلى زيادة الاهتمام بهذه الدراسات. واضح مما تقدم، ومن مناقشة العوامل التي ساعدت على نشأة وسرعة نمو دراسات السياسة العامة، أن مجالاً جديداً للتوظف والتخصص أو الامتهان العملي فتح أمام

(٥٢) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, 2nd ed., p. 4.

أساتذة الجامعات من ناحية، والطلبة الذين اختاروا هذا الميدان حقلاً لتخصصهم من ناحية أخرى. (١) فكثير من أجهزة السلطة التنفيذية أنشأت وظائف دائمة هدفها القيام بتحليل علمي لسياساتها العامة القائمة أو المقترحة. (٢) كما توسعت مراكز البحوث ـ الهادفة إلى الربح وغيرها ـ في استخدام المتخصصين في دراسات السياسة العامة نتيجة لزيادة الاعتمادات الحكومية المخصصة لعقود بهذا الشأن. (٣) وقد صاحب كل هذا اهتمام مماثل من السلطة التشريعية بتقييم علمي للسياسات العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية. (٤) واقترن التوسع في دراسات السياسة العامة على مستوى الحكومة الاتحادية في واشنجطن بتوسيع لا يقل أهمية على مستوى حكومات الولايات والمدن والمحليات. وقد ترتب على كل هذا خلق مجال عمل كبير في وقت كانت مجالات العمل والتوظف أمام تخصصات علمية كثيرة في تقلص شديد نتيجة للكساد أو الأزمات الاقتصادية السابق ذكرها.

٣ ـ مظاهر الاهتمام بدراسة السياسة العامة:

من بين نتائج ما تقدم سرعة فائقة في نمو دراسة السياسة العامة كميدان علمي جامعي. ويظهر مدى هذا التوسع بوضوح ـ ليس فقط في الزيادة الكبيرة في عدد الوظائف التي تتطلب هذا التخصص ـ ولكن فيما أحدثه من تأثير في المحيط الأكاديمي. ومن بين مظاهر هذا التأثير ما يلي:

أ ـ ترتب على الاهتمام بدراسة السياسة العامة كحقل علمي تطور اهتمامات علم السياسة (Political Science) تطوراً جديداً هاماً. فعلم السياسة التقليدي أو الكلاسيكي ركز اهتمامات على دراسة: (١) المبررات الفلسفية لوجود الحكومة وبنائها التنظيمي من دستور وشكل نظام الحكم وسلطات ومسؤوليات الحاكم ودور السلطات الثلاثة. (٢) والمؤسسات الحكومية التي تتولى رسم السياسة العامة ودور كلٍّ منها. ولكن لم يتطرق علمُ السياسة الكلاسيكي إلى مضمون السياسة العامة وكيفية تحليلها وتقييمها.

وبنشأة العلوم السلوكية (Behavioral Sciences) أصبح علم السياسة

الحديث سلوكي أي أنه ركز اهتماماته في دراسة: (١) أساليب العمل الحكومي والسلوك السياسي للحكام والمحكومين. (٢) إجراءات أو خطوات العمل في رسم السياسة العامة من وجهة نظر سلوك الأطراف الحكومية وغير الحكومية التي تتفاعل في تشكيل السياسة العامة. ولكن استمر علم السياسة بتجاهل دراسة مضمون السياسة العامة ذاتها.

ثم تطور علم السياسة مرة أخرى نتيجة نمو الاهتمام بدراسة السياسة العامة. فهو اليوم يميل إلى الاهتمام بدراسة السياسات العامة فيركز على وصف وتحليل وتقييم آثار العوامل البيئية في رسم السياسة العامة، تحليل دور المؤسسات الحكومية، تأثير إجراءات النظام السياسي على مضمون السياسة العامة، ونتائج تطبيق السياسات الحكومية على النظام السياسي وعلى المجتمع كله(٥٣).

ب ـ كما ترتب على الاهتمام بدراسة السياسة العامة كحقل علمي تطور لا يقل عمقاً وأهمية بالنسبة لاهتمامات «علم» الإدارة العامة. فمنذ أن دعى وودرو ويلسن (Woodrow Wilson) إلى دراسة الإدارة الحكومية وفسر مقاله الشهير(٥٤) على أنه دعوة إلى الفصل بين السياسة والإدارة العامة، اتجهت اهتمامات العلماء إلى التركيز على دراسة الإدارة الحكومية بقصد رفع مستوى كفايتها الإنتاجية والاقتصاد في نفقاتها المالية. وتركز اهتمامهم بالتالي على عناصر العملية الإدارية ـ من تخطيط وتنظيم وتوظيف وتوجيه وتنسيق ورقابة وميزانية ـ ونتيجة لذلك انفصل كثير من برامج الإدارة العامة عن أقسام العلوم السياسية في الجامعات، وقرّبت الصلة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال باعتبار أن الإثنين فرعان من أصل واحد هو الإدارة. ولذا اتجهت بعض الجامعات إلى ضم الإدارة العامة وإدارة الأعمال في إطار قسم واحد أو كلية إدارة أو كلية علوم إدارية على حسب الأحوال.

(٥٣) Dye, Understanding Public Policy, pp. 2 - 3.

(٥٤) Wilson, «The Study of Administration».

إلّا أن النمو السريع في دراسة السياسة العامة كان له أثر كبير في تطوير وتغيير مفاهيم العلماء بالنسبة للإدارة العامة وفي اهتماماتهم بها. فكما سبق القول، لم يعد الفصل بين السياسة والإدارة مقبولاً نظرياً وهو غير مطبق عملياً. واعترف الكثيرون بحقيقة الأمر الواقع وهو أن الإدارة العامة أقدر على اقتراح السياسات الحكومية والعمل كطرف هام في التفاعل السياسي الذي يجري في إطار النظام السياسي للدولة، تاركاً للسلطة التشريعية اتخاذ قرار بالاختيار النهائي للسياسة العامة التي تراها مناسبة. كما تغيرت محاور اهتمامات علم الإدارة العامة من عناصر العملية الإدارية في ذاتها، إلى الاهتمام بها كمجرد وسائل أو أدوات إدارية غايتها المساهمة في رسم سياسة عامة أفضل، وفي الوصول بالتنفيذ إلى تحقيق مرامي السياسة العامة. ونظام ميزانية الخطط والبرامج (PPBS) السابق الإشارة إليه أحد نماذج هذا التطور الفكري الهام.

ومع ذلك فما زالت بعض المراجع العربية في الإدارة العامة تعتبر أنه لا دور للإدارة العامة في رسم السياسة العامة، بل وتحذّر من هذا التداخل بين سلطات حكم مفصولة دستورياً خشية أن يؤدي هذا التداخل إلى سيطرة الإدارة العامة على رسم السياسة العامة ـ بالإضافة إلى مسؤوليتها عن تنفيذ السياسة العامة ـ الأمر الذي يهدّد بنشأة ما وصف بالدولة الإدارية(٥٥).

جـ ـ المظهر الثالث لأهمية دراسة السياسة العامة في محيط العمل الأكاديمي هو النمو غير العادي في مظاهر اهتمام الجامعات وأعضاء هيئة التدريس بهذا الحقل الجديد من حقول العلم والمعرفة. ويستدل على هذا الاهتمام من العدد الكبير من الكتب والمقالات والأبحاث التي تنشر، عدد المجلات والدوريات الأكاديمية، عدد المؤتمرات وحلقات البحث والدراسة، عدد البرامج الدراسية والمقررات والدرجات العلمية التي تمنح في هذا التخصص، عدد المنظمات والجمعيات العلمية المتخصصة في مجالات

(٥٥) دكتور رشيد، المرجع السابق، ص ٨٨.

السياسة العامة، بالإضافة إلى حجم المبالغ التي تنفق على دراسات وبحوث تتعلق بسياسات عامة معينة أو العقود الحكومية لهذا الغرض(٥٦).

٤ ـ مداخل لدراسة السياسة العامة:

المقصود بالمدخل إطار فكري يتبع في القيام بدراسة علمية منظمة. ويهتم العلماء باختيار مدخل محدد لدراساتهم نظراً لما ينطوي عليه ذلك من فوائد قد يكون أهمها ما يلي(٥٧):

أ ـ أن اتباع مدخل معين يساعد على تنظيم المادة العلمية والمعلومات التي يجمعها ويعتمد عليها الباحث. وهذا من شأنه أن يساعد على تنظيم الأفكار وسرعة وسهولة فهم الموضوع وبالتالي القدرة على نقل المعلومات للغير بدرجة أكبر من الوضوح والحجية.

ب ـ أن اتباع مدخل معين يساعد على عمق الدراسة وتقدمها عن طريق التركيز على نقطة معينة وحسن توجيه الجهد التحليلي. كما أنها تساعد الدارس على حسن انتقاء وجمع المعلومات التي لها علاقة مباشرة بهدف الدراسة، والابتعاد عن جمع المعلومات بصورة عشوائية، لما فيه مضيعة للوقت والجهد والمال.

جـ ـ أن اتباع مدخل معين واضح يمكّن من دقة التحليل وترابطه ويؤدي إلى الوصول إلى إنتاج علمي أفضل، في حين أن عدم اتباع مدخل محدد يؤدي إلى ضياع الجهد والوقت وتخبط غير منتج.

د ـ أن اتباع مدخل معين ضرورة لا مفر منها في كثير من الدراسات عامة، والمتعلقة بالسياسة العامة خاصة. هذه الضرورة مرجعها الحاجة إلى

(٥٦) Stuart S. Nagel, the Policy - Studies Handbook. Lexington Books, (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath, 1980), pp. ix - x.

(٥٧) Martin Burch and Bruce Wood, Public Policy In Britain. (Oxford: Martin Robertson, 1983), pp. 1 - 2.

فهم العالم السياسي والحكومي الذي يتميز بدرجة عالية من الصعوبة والتعقيد.

إلا أن أهمية اختيار مدخل معين لا يعني بالضرورة أن بعض المداخل أفضل بشكل مطلق من غيرها. فالفرق بين المداخل ليس مسألة أحسن أو أسوأ ولكنه مجرد وجهة نظر ومحور اهتمام يعتبره الدارس أفضل أسلوب يساعده على تحقيق أهداف الدراسة التي يقوم بها. والواقع أن كل مدخل يساعد على زيادة فهمنا للعمل الحكومي، وكل مدخل يكشف عن عوامل هامة قد لا تبرزها المداخل الأخرى. وكل مدخل يتعرض لمحور اهتمامات المداخل الأخرى ولو بصورة ثانوية عارضة(٥٨).

ويتبع علماء السياسة العامة مدخلين رئيسين. الأول مدخل موضوعي (Substantive) يركز على دراسة مشكلة عامة معينة وسياسات الحكومة نحوها، كدراسة سياسة التوظيف، العمالة، التعليم، حماية البيئة. وفي هذا المجال يهتم الدارس بفهم خلفية المشكلة، طبيعتها، أبعادها، وآثارها، كما يهتم بالتعرّف على البدائل المتاحة لحلها وكيفية المفاضلة بينها واقتراح البديل الذي يوفر أفضل سبل العلاج.

والمدخل الثاني إجرائي (Procedural) هدفه دراسة إجراءات رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة أيّاً كان موضوعها. ويتركز اهتمام الدارس على معرفة الأجهزة التي تتفاعل والخطوات التي تتبع والصراعات التي تجري في رسم السياسة العامة بصفة عامة، وليس في رسم سياسة بعينها، وإن كان الاعتماد كبير على استعمال سياسات معينة كأمثلة لدراسة الإجراءات. ويتبع في دراسة إجراءات رسم وتنفيذ السياسة العامة أساليب مختلفة بعضها يركز على المؤسسات أو المنظمات (Institutions) والآخر على الجماعات المتنازعة (Groups) والثالث على الخطوات التي تتبع في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.

(٥٨) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, p. 25.

ومن ناحية أخرى، فقد نشأ في إطار دراسة السياسة العامة كميدان علمي تخصصات فرعية دقيقة، وأصبح العلماء يركزون اهتماماتهم على اتباع مدخل موضوعي أو إجرائي لدراسة واحد من التخصصات التالية[٥٩]:

(١) - رسم وتنفيذ السياسة العامة (Policy Formulation and Implementation).

(٢) - تحليل السياسة العامة (Policy Analysis).

(٣) - وتقييم السياسة العامة (Policy Evaluation).

مما تقدم يتضح أن دراسة السياسة العامة هي اتباع أسلوب علمي لمحاولة فهم وتحليل وتقييم الواقع الفعلي للعمل الحكومي في مواجهة مشاكل أو مطالب اجتماعية عامة.

بقي أن نذكر، في ختام هذا الجزء، أن العرض التالي يقوم على أساس المدخل الإجرائي أساساً مع تقديم أمثلة من السياسات العامة الموضوعية بقصد توضيح إجراءات رسم وتنفيذ وتحليل وتقييم السياسة العامة. وحيث أن هدف هذا المرجع هو استعراض للمادة العلمية، فسيتناول بالشرح في أجزائه التالية التخصصات الثلاثة السابق ذكرها وهي رسم وتنفيذ السياسة العامة، تحليل السياسة العامة، وتقييم السياسة العامة.

(٥٩) Ibid., pp. 24 - 27.

الجزء الثاني

رسم وتنفيذ السياسة العامة

أ - إطار عام لخطوات رسم السياسة العامة:
- ١ - تحديد المشكلة العامة.
- ٢ - إثارة اهتمام الحكومة وإدراج المشكلة في جدول أعمالها.
- ٣ - إعداد مقترحات السياسة العامة:
  - أ - ماهية إعداد مقترحات السياسة العامة،
  - ب - من الذين يشتركون في إعداد مقترحات السياسة العامة،
  - جـ - إجراءات إعداد مقترحات السياسة العامة.
- ٤ - إقرار السياسة العامة.
- ٥ - تمويل السياسة العامة.

ب - تنفيذ السياسة العامة:
- ١ - مقدمـــة.
- ٢ - ماهية وطبيعة تنفيذ السياسة العامة.
- ٣ - العملية الإدارية وتنفيذ السياسة العامة:
  - أ - التخطيط وتنفيذ السياسة العامة.
  - ب - التنظيم لتنفيذ السياسة العامة.
  - جـ - الموارد المالية وتنفيذ السياسة العامة.
  - د - التوظيف وتنفيذ السياسة العامة.

أ - إطار عام لخطوات رسم السياسة العامة

تمرّ عملية رسم السياسة العامة بمراحل في طبيعتها وطولها وتعقيدها. تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لعوامل كثيرة أهمها النظام السياسي ونظام الحكم في كلٍّ منها[1]. فنظام الحكم والسياسة في كل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسة العامة، وبالتالي يصف دور الأفراد والجماعات غير الرسمية في تحديد المشكلة وطرحها على الحكومة، وفي استخلاص الحلول البديلة والاختيار من بينها، ويعين القنوات التي يمكن عن طريقها للأفراد والجماعات إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي وفي أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يترتب عليها تبنّي حلولاً يقترحونها كسياسة عامة كما أن نظام الحكم والسياسة هو الذي يحدد أيضاً خطوات العمل الرسمي التي تتبع داخل الحكومة لدراسة المشكلة العامة، رسم سياسة عامة لحلها، إقرار هذه السياسة، تمويلها، تنفيذها، وتقييم آثارها ونتائج تنفيذها. كما يحدد الأجهزة التي تساهم في هذه العمليات ودور كل منها وكيفية التنسيق بينها للوصول إلى قرار بسياسة عامة تحقق رضاء عاماً.

والعلاقة بين النظام السياسي وإجراءات رسم السياسة العامة ليست بحاجة إلى تدليل. إلا أنه قد يكون من المفيد الإشارة إلى وجود اختلافات جوهرية في أسلوب تحديد المشكلة العامة وإجراءات العمل على رسم سياسة لحلها بين الدول ذات النظام الديمقراطي، والدول ذات النظام غير الديمقراطي. وقد يكون جوهر التفرقة هو دور المواطن في هذه العملية

---

(1) Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy. 2nd ed. (North Scituate, MA: Duxbury, 1977), pp. 41 - 42.

المجتمع وما يقومون به من تصرفات وما يتبعونه من إجراءات لتحديد المشكلة العامة وتعريفها. فالعمل الحكومي فيها يقوم على أساس مشاركة المواطنين وجهود أفراد وجماعات تعتقد في وجود مشكلة، وتأخذ على عاتقها مسؤولية الضغط على الحكومة لاتخاذ ما يلزم بشأنها. أما الدول غير الديمقراطية، فاعتمادها على المبادرة الفردية أو الجماعية محدودة عادة، وقد لا تلقى تشجيعاً من الدولة، وإنما يكون الاعتماد كاملاً على الحزب السياسي أو الجهاز الحكومي ذاته الذي يتولى تعريف المشكلة، إدراجها في جدول أعمال الحكومة، واتخاذ ما يلزم لاستخلاص الحل الذي تعتقد السلطة الحاكمة أنه الأنسب لحل المشكلة. وفي ممارسته لهذه الأعمال، يعتمد الجهاز الحكومي على رأي القيادة الحاكمة بدرجة رئيسية، وعلى استعمال أساليب إحصائية موضوعية لتدعيم وتبرير القرارات التي تتخذها الحكومة بدون - أو بالحدّ الأدنى من - المشاركة الفردية أو الجماعية للمواطنين.

ليس معنى ما تقدم أن العمل الحكومي في الدول الديمقراطية يقوم على أسس شخصية مطلقة، وأنه في الدول ذات النظام غير الديمقراطي يقوم على أسس موضوعية مطلقة. فكلا النظامين يعتمد على إجراءات وأساليب عمل إحصائية وموضوعية قدر الإمكان في دراسة وتحليل المشكلة واختيار البديل المناسب لحلها. إلا أن النظام الديمقراطي يتميز بدرجة أكبر كثيراً من المشاركة الشعبية - الفردية والجماعية - في كل خطوة من خطوات العمل الحكومي الهادف لرسم وتنفيذ السياسة العامة. وبالتالي، فهو يسمح لوجهات نظر غير حكومية بقدر كبير من المشاركة السياسية، بدور إيجابي في العمل السياسي، وبفرصة للتأثير الحقيقي في القرارات التي تتخذها الحكومة.

وكما هو واضح مما تقدم، فمشاركة المواطن في النظام الديمقراطي لا تقتصر على التأثير في مجريات العمل السياسي التشريعي، بل تمتد وبنفس الدرجة والأهمية إلى العمل التنفيذي. ذلك أن الديمقراطية فلسفة

شمولية، تعني مشاركة كافة المواطنين في كافة سلطات الحكم، وتعترف بأن التنفيذ لا يقل - بل قد يزيد - أهمية في العمل على حل مشاكل المجتمع عن التشريع. وبناءً عليه، فبدون وجود فرص حقيقية للمشاركة المنظمة الفعّالة لأفراد وجماعات المجتمع الديمقراطي في العمل الحكومي التنفيذي يتحول النظام السياسي للدولة إلى ديمقراطية سياسية وديكتاتورية أو أوتوقراطية إدارية، نرى صوراً منها في بعض الدول. وحيث أن السلطة التنفيذية مسؤولة عن مخرجات السياسة العامة ومدى النجاح في علاج مشاكل المجتمع، تصبح الديكتاتورية الإدارية خطراً يمكن أن يعرقل مسيرة الديمقراطية السياسية ويجعلها عاقرة. ولذا، تهتم النظم الديمقراطية الحقّة بتنظيم أجهزة السلطة التنفيذية وإجراءات العمل التنفيذي بحيث تكفل قدراً معقولاً من المشاركة الشعبية الفعّالة.

وعلى الرغم من التفاوت بين الدول في كثير من التفاصيل، يمكن استخلاص إطار عام من المراحل التي تعتبر منهجاً لرسم السياسة العامة، وينطوي هذا الإطار على المراحل الرئيسية التالية:

١ - تحديد المشكلة العامة. والمقصود الاعتراف بوجود مشكلة تواجه المجتمع، أو حاجة عامة يتطلبها، أو هدف ينشده، وتكون قناعة بالحاجة إلى تدخل حكومي لحلها.

٢ - إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة العامة وإدراجها في جدول أعمالها. وهذه المرحلة تنطوي على إجراءات تنتهي بإعطاء المشكلة صفة رسمية، وعلى اعتراف الحكومة بها، والالتزام بالعمل على علاجها.

٣ - رسم مقترحات بسياسة عامة لمواجهة المشكلة وحلها. وهذا يتطلب موازنة موضوعية وسياسية بين الحلول البديلة، واختيار ذلك البديل الذي يوفّق قدر الإمكان بين المصالح المتضاربة، ويحقق الصالح العام قدر الإمكان.

٤ - إقرار البديل المختار سياسة عامة: أي إصدار الحل الذي استقر عليه رأي الحكومة في شكل قانون أو قرار رسمي له صفة التشريع وقوة الإلزام.

٥ - تمويل السياسة العامة: وهي مرحلة تالية لإقرار السياسة العامة وبمقتضاها توفر الحكومة الاعتمادات اللازمة لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ.

وكما سيتضح فيما بعد، فكلٌ من هذه المراحل ينطوي على سلسلة معقدة من الخطوات والإجراءات يشترك فيها أفراد وجماعات ومنظمات حكومية وغير حكومية تتفاعل جميعها - بشدة أحياناً - في حدود نظام الحكم والسياسة بقصد التأثير في العملية السياسية بما يكفل صدور قرار السياسة العامة محققاً قدر الإمكان لأهداف كلٍ منها. ولذلك يصعب في كثير من الأحيان التنبؤ بدقة بنتيجة هذا التفاعل أو بطبيعة السياسة العامة التي تصدر.

وفيما يلي شرحاً وتحليلاً لكلٍ من المراحل الخمسة السابق ذكرها، أخذاً في الاعتبار أن محور البحث هو النظام الديمقراطي.

١ - تحديد المشكلة العامة:

تعرضنا في المقدمة لمناقشة مختصرة للمشاكل العامة كان الهدف منها مجرد إبراز أهميتها، تمركزها في دراسة السياسة العامة، واعتبارها جوهر السياسة العامة. أما الآن، فالأمر يتطلب درجة أكبر من التعمّق في تحليل ماهية المشكلة العامة وكيف تنشأ وتتطور إلى المستوى الذي يفرض على الحكومة التدخل ورسم سياسة عامة لعلاجها. وقد يكون من المفيد مناقشة الموضوع من الجوانب التالية:

أ - ماهية «المشكلة» وتعريفها.

ب - المقصود «بالعامة» في المشكلة العامة.

جـ - أنواع ومستويات المشاكل العامة.

- نشأة وتطور المشكلة العامة.

أ - ماهية «المشكلة» وتعريفها:

يتطلب رسم سياسة حكومية لعلاج مشكلة عامة تحديداً وتعريفاً واضحين ودقيقين لماهيّة وطبيعة المشكلة التي يعاني منها المجتمع ويبغي لها حلاً. ويعتبر النجاح في هذه الخطوة مطلباً أساسياً لنجاح السياسة العامة في تحقيق أهدافها. فالنجاح في رسم العلاج يعتمد على الدقة في تشخيص الداء. وبالتالي يعتبر تحديد وتعريف المشكلة العامة من أهم - بل قد يكون أهم - خطوات رسم السياسة العامة[٢].

والبحث في ماهية «المشكلة» وتعريفها يتطلب التفرقة بين أمرين. فقد يكون المقصود بالمشكلة موضوع معين يتطلب علاجاً. فالمرور في دولة الكويت مشكلة، والعمالة مشكلة، ومستوى التعليم مشكلة، والحفاظ على الأمن وسلامة البلاد مشكلة، وهكذا. وبهذا المفهوم، تعتبر المشكلة واقع موضوعي وكيان ذاتي يعلم بوجوده ويهتم به الكثيرون، وإن اختلفوا في تعريفه وفهم طبيعته وأسبابه. ولذا، فكلمة «مشكلة» في هذه الحالة تستعمل كصفة لحالة أو وضع معين يواجه المجتمع. هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى تستعمل كلمة «المشكلة» على أنها اسم - وليس صفة - أي كفكرة في ذاتها وبغض النظر عن موضوعها. بمعنى أن المشكلة هي إطار فكري يساعد على وصف واقع معين وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم وتغيير هذا الواقع من حال إلى حال. وبهذا المعنى، يمكن للدارس أن يتخصص في بحث المقصود بالمشكلة بغضّ النظر عن نوعها أو مضمونها. فيمكن مثلاً التساؤل عن الكيفية التي يتم بمقتضاها تحديد وتعريف المشكلة العامة ورسم السياسة العامة في إطار النظام السياسي لدولة الكويت، الخطوات التي تتبع بقصد الوصول إلى إدراج مشكلة عامة - أيّاً كان موضوعها - في جدول أعمال

(٢) David Dery, Problem Definition in Policy Analysis. (Lawrence, Kansas: University of Kansas, 1948), p. 2.

الحكومة، المقارنة بين إجراءات رسم السياسة العامة في الكويت والمملكة المتحدة مثلاً. وكما هو واضح، فالبحث هنا ينصبّ على المشكلة كموضوع في حدّ ذاته وبغضّ النظر عمّا إذا كانت مشكلة مرور، تعليم، صحة، أو غير ذلك.

ومن الضروري عدم الخلط بين مفهومي «مشكلة» كموضوع وكفكرة. وقد يساعد على زيادة وضوح المعنيين التشبيه باستعمال إصلاح «تشريع» بمعنى قانون يعالج موضوعاً معيناً كقانون الخدمة المدنية من ناحية، وتشريع بمعنى الإجراءات التي تتبع - طبقاً للنظام السياسي في الدولة - في إصدار قانون أيّاً كان مضمونه من ناحية أخرى. وهو أيضاً نفس المنطق الذي استعمل في مناقشة اصطلاح «سياسة عامة» كعلاج حكومي لمشكلة معينة كالتعليم، واستعماله كأسلوب عمل تتبعه الحكومة لعلاج مشاكل تواجه المجتمع أيّاً كانت هذه المشاكل.

ب - المقصود «بالعامة» في المشكلة العامة:

وصف مشكلة بأنها عامة يوحي تلقائياً بوجود نوعين على الأقل من المشاكل: عامة وغير عامة. وكما سبق القول، يقسم البعض المشاكل أحياناً إلى ثلاث مستويات: خاصة، اجتماعية، وعامة. فالمشكلة الخاصة هي حاجة أو مطلب يمكن إجابته بدون الالتجاء إلى أشخاص ليس لهم دور مباشر في المشكلة ولا يتأثرون بها مباشرة[3]. كما أن أثر المشكلة قاصر على أفراد محدودين ولا ينعكس - بشكل أو آخر - على المجتمع كله أو قطاع كبير منه. فمثلاً إذا تعاقد مالك عقار مع مستأجر وتأخر الأخير عن سداد الإيجار المستحق، نشأت مشكلة خاصة يمكن حلها بالاتصال المباشر بين الطرفين حتى لو تطلب هذا اللجوء إلى السلطات الحكومية المسؤولة. أي أن المشكلة الخاصة آثارها محدودة على الأطراف المعنية مباشرة ويمكن حلّها بجهودهم

(٣) Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach. (New York: John Wiley and Sons, 1983), p. 5.

ومواردهم وبمساعدة أو بدون مساعدة من السلطة التنفيذية أو القضائية[4].

وإذا امتدت آثار التصرفات أو التعاقدات إلى أبعد من الأطراف المعنية، خرجت المشكلة من نطاقها الخاص إلى إطار المشكلة الاجتماعية. فإذا أجّر مالك بيته الكائن في منطقة نموذجية مثلاً بالكويت إلى مجموعة من العمال العزّاب فإن هذا التصرّف سيؤثر سلبياً بلا شك على العائلات المجاورة لهذا البيت، وقد يخلق مشكلة اجتماعية يتطلب حلّها تدخلاً من السلطات الحكومية المسؤولة. غير أنه نظراً لأن المشكلة محدودة الأثر في إطار جيرة هذا البيت ولا تمتد إلى المستوى الاجتماعي العام، تبقى المشكلة اجتماعية وليست عامة، وبالتالي لا تستدعي رسم سياسة عامة.

أما إذا اتسع نطاق الآثار المباشرة أو غير المباشرة للتصرفات أو التعاقدات التي يجريها الناس بحيث شملت مجموعة أو مجموعات كبيرة من أفراد المجتمع الذين يطلبون علاجاً لهذه الآثار، أصبحت المشكلة عامة. فالتصرفات المالية والعقود المؤجلة التي أجريت في سوق المناخ الكويتي رتبت آثاراً مباشرة بالنسبة للمتعاقدين والسوق والاقتصاد القومي ككل. كما رتبت آثاراً غير مباشرة بالنسبة لكل أفراد المجتمع. ونتيجة لهذه العمومية والشمول ارتفعت الأصوات معلنة وجود مشكلة عامة تتطلب تدخلاً وحلاً لا يمكن لغير الحكومة الوصول إليه وتنفيذه، واضطرت الحكومة فعلاً إلى اتخاذ قرارات بسياسات مناسبة.

وكما سبق القول، فالأصل أن السياسة العامة هي أسلوب تتبعه

(٤) «We take then our point of departure from the objective fact that human acts have consequences upon others, that some of these consequences are perceived, and that their perception leads to subsequent effort to control action so as to secure some consequences and avoid others. Following this clew, we are led to remark that the consequences are of two kinds, those which affect the persons directly engaged in a transaction, and those which affect others beyond those immediately concerned. In this distinction, we find the germ of the distinction between the private and the public». John Dewey, The Piblic and Its Problems. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1927), p. 12.

الحكومة استجابة لمطالب شعبية تنادي بالتدخل لحل مشكلة عامة أو توفير حاجة عامة أو تحقيق هدف أو غاية ترى الحكومة أهميته للمجتمع والدولة. وقد يتطلب هذا القيام بإبطال أو إلغاء تصرفات معينة يعتقد أنها أساس أو مصدر المشكلة، كما هو الحال في أزمة سوق المناخ. كما قد يتطلب قيام الحكومة باتخاذ إجراءات والقيام بتصرفات معينة بهدف الاستجابة للحاجة العامة، كأن ترسم سياسة عامة لتسوية المعاملات التي تمّت في السوق ولتنشيط الاقتصاد القومي مثلاً. المهم هو أن الحكومة ترسم سياسات عامة لعلاج مشاكل عامة فقط، ولا ترسم سياسة عامة عادة لعلاج مشكلة خاصة أو اجتماعية(٥).

ج) أنواع ومستويات المشاكل العامة:

هناك أربعة مصطلحات تستعمل كثيراً في مناقشة موضوعات تتعلق بالسياسة العامة وكأنها مترادفات، وهي «مشكلة»، «مشكلة عامة»، «قضية»، «قضية عامة». والواقع أنها ليست مترادفات، بل توجد فروق بينها في المستوى والتعقيد من المفيد أخذها في الاعتبار لأهميتها في فهم الموضوع.

فالواقع أن هذه المصطلحات الأربعة تمثل تدرجاً إلى الأعلى. فالمشكلة تنشأ عن حدث طبيعي أو تصرف بشري يتصور شخص أو أشخاص أن له آثاراً غير مرضية، وعندئذ توجد حاجة بشرية تتطلب علاجاً. وكما سبق القول، إذا كانت هذه المشكلة خاصة أو اجتماعية في طبيعتها فعادة لا تثير اهتمام الحكومة أو تدخلها أو إصدار سياسة عامة بشأنه. أما إذا اتسع نطاق المشكلة إلى المستوى العام أو مستوى المجتمع ككل، وبلغ مداه حدوداً لا يمكن لغير الحكومة حلها، ارتفعت المشكلة في هذه الحالة إلى مستوى «مشكلة عامة».

وقد تكون المشكلة العامة من التعقيد بحيث يثور حولها جدل طويل يتعلق بصفة خاصة بأفضل سبل علاجها، ويمثل وجهات نظر متباينة ومتداخل متضاربة مما يساعد على زيادة تعقيد الموضوع، صعوبة الاتفاق على تعريف

(٥) Dubnick and Bardes, Thinking About Public Policy, p. vii.

المشكلة العامة، واختيار أفضل بدائل علاجها. فإذا ما اشتد الجدل والصراع السياسي حول الموضوع، أو إذا تكونت المشكلة العامة من مجموعات من المشاكل العامة المترابطة التي يلزم أخذها جميعاً في الاعتبار عند البحث عن علاج، في هذه الحالة تتحول المشكلة العامة إلى «قضية» تشغل الرأي العام والمسؤولين الحكوميين بعلى السواء.

وأخيراً، تتكون «القضية العامة» من مجموعات من القضايا المترابطة يثير كلٌ منها جدلاً موضوعياً حاداً. فالقضية العامة عبارة عن مدرج يتكون من مجموعات ومستويات ـ رأسية وأفقية ـ من المشاكل العامة المتداخلة المعقدة كلٌ منها يعتمد على الآخر ويرتبط به، وتتطلب معالجة القضية العامة إعداد قوائم بالمشاكل المتداخلة فيها وترتيبها وفق أولويات وأهميات. وقد تكون سياسات التعليم، الصحة، والإسكان أمثلة لقضايا عامة يمثل كلٌ منها مستويات متعددة من الصراعات السياسية بين جماعات ذات وجهات نظر متباينة يسعى كلٌ منها لتحقيق مصالح وأهداف مختلفة.

د) نشأة وخصائص المشكلة العامة:

تنشأ المشكلة العامة عندما يوجد فرق كبير غير مرغوب فيه بين مقاييس وقيم المجتمع من ناحية ووضع قائم في المجتمع من ناحية أخرى، وبشرط أن يتفق عدد كبير من أعضاء المجتمع في الرغبة في والعمل على تغييره(٦). بعبارة أخرى، توجد مشكلة عامة إذا توافرت شروط أهمها ما يلي: (١) تغير أوضاع أو ظروف معينة في المجتمع من حال إلى حال. (٢) أن يعتبر هذا التغيير غير مرغوب فيه وغير مقبول لتعارضه مع المقاييس والقيم الاجتماعية. (٣) اتفاق عدد كبير أو مجموعة فعالة من المواطنين في الشعور بعدم الرضاء عن الوضع الجديد. (٤) رغبة هؤلاء المواطنين في تصحيح الوضع واستعدادهم لبذل الجهد للوصول إلى هذا الهدف.

(٦) Duncan Mac Rae and James A. Wilde, Policy Analysis For Public Decisions. (Belmont, California: Duxbury, 1979), p. 23.

وقد يكون مصدر التغيير غير المرغوب فيه حدثاً طبيعياً أو تصرفاً بشرياً. فالكوارث الطبيعية من زلازل وفيضانات وجفاف أمثلة لأحداث طبيعية لها تأثر عام قد يمسّ ملايين البشر، كما قد يهدد مستقبلاً ملايين أخرى ما لم تتخذ الاحتياطات المناسبة والحروب والآلة البخارية والقنبلة النووية والهندسة البيولوجية تصرفات ومبتكرات بشرية غيّرت وتغيّر مجرى التاريخ البشري. وكلٌ منها مصدراً لمشاكل عامة مختلفة الآثار. والرشوة والواسطة تصرفات بشرية من نوع آخر لها آثار سلبية يختلف مداها ولكنها في كل حالة تمثل مشكلة واقعية حالية ومستقبلية لأنها تهدم قيم المجتمع ومقدراته. وبالتالي فمصادر التغيير الذي يثير مشكلة عامة قد تكون ذات طبيعة جغرافية طبيعية، اقتصادية، اجتماعية، تكنولوجية، سياسية، إدارية، عسكرية، أو غير ذلك. وقد يكون مصدر التغير من داخل المجتمع نفسه أو من خارجة. كما قد يكون للمجتمع قدرة على التصرّف في المشكلة وعلاجها، أو قد تكون المشكلة خارجة عن قدرة المجتمع وسلطانه.

وليس القصد مما تقدم أن بعض الأحداث الطبيعية أو التصرفات البشرية جيد في ذاته ولا يخلق مشاكل عامة، في حين أن البعض الآخر رديء في ذاته ويسبّب مشاكل عامة، إذ الغالب أن تجمع مصادر التغيير بين عوامل الخير والشر حتى لو تحققت هذه الآثار وتلك بدرجات متفاوتة على فترات زمنية متباعدة. فالطفرة الاقتصادية أتت بخير كبير لدولة الكويت ورتبت توسعاً كبيراً في مشروعات استهدفت بناء أساس اقتصادي وعمراني جديد لهذا البلد. ولكن لكي تنفذ الدولة مشروعاتها الإنشائية والتنموية، سمحت الحكومة - مضطرة بدافع عدد مواطنيها المحدود - باستقطاب أعداد كبيرة من الوافدين من عدد كبير من الدول. وقد كان لهؤلاء مساهمات قيّمة لا يمكن إنكارها في بناء الكويت الحديثة. بل ليس من المبالغة القول أن الكويت الحديثة ما كان يمكن لها أن تتحقق بالاعتماد على العمالة الوطنية الكويتية الجنسية وحدها. ومع ذلك، وعلى الرغم من الإيجابيات الهامة التي ترتبت على الاستعانة بالعمالة غير الكويتية، فقد نتج عن زيادة أعدادها إلى

ما يزيد عن ٦٠٪ من إجمالي عدد السكان خلق أوضاع سياسية اقتصادية اجتماعية تراها الحكومة والمجتمع الكويتي غير مرضية، وأصبح عدم التوازن بين نسبة المواطنين والوافدين مشكلة عامة تعمل الحكومة على علاجها.

ومن ناحية أخرى، يخطيء من يعتقد أن وجود مشكلة عامة يعني أن المجتمع ككل موحد الرأي بالنسبة لها. فواقع الأمر أن الناس يختلفون ويتفاوتون تفاوتاً كبيراً في حكمهم على الأوضاع المحيطة بهم. فكثير من دول العالم الثالث مثلاً تعتبر سياسة التصنيع وسيلتها للخلاص من التخلّف وتحقيق تنمية اقتصادية تنقل مجتمعاتها من مصاف الدول النامية إلى مستوى الدول المتقدمة. غير أن النتائج المرتبطة بالتصنيع كسياسة إنمائية خلقت مشاكل وسلبيات مختلفة ليس أقلها أهمية تلوث بيئي له آثار وأضرار بعيدة المدى. وبالتالي توجد وجهات نظر متضاربة فيما يتعلق باستراتيجيات التنمية. إحداهـا ترى التلـوث ثمنـاً بسيطـاً وتضـحية محتملـة في سبيل توفير فرص العمل للمواطنين وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية. والثانية ترى أن التلوث يخلق مشاكل صحية واجتماعية خطيرة، ينخفض بنوعية الحياة، ويضحّي بكثير من قيم المجتمع بصورة غير صحية، مقبولة، أو ضرورية. ولا شك أن الصراع السياسي والموازنة بين وجهتي النظر هاتين محدد رئيسي لشكل وطبيعة السياسة العامة التي تتبعها هذه الدول في سعيها لإحداث تنمية اقتصادية واجتماعية.

ومما يزيد الأمر تعقيداً أن الإحصاءات والمؤشرات الدالّة على وجود مشكلة عامة معينة لا تكفي - في كثير من الأحيان - لخلق اتفاق في الرأي حول أهمية هذه المشكلة، وبالتالي السياسة العامة ومنهج العمل لعلاجها. فالإحصاءات تشير مثلاً إلى أن نسبة الجرائم في الولايات المتحدة مرتفعة لدرجة خلقت شعوراً عاماً بوجود مشكلة ووضعاً غير مقبول لتنافيه مع قيم المجتمع. ولكن على الرغم من وجود شبه إجماع على أن الجريمة أصبحت مشكلة عامة يلزم تدخلاً حكومياً لعلاجها، إلا أن هذا الإجماع ينتهي عند

هذا الحدّ ولا يمتد إلى تعريف ماهية المشكلة وتشخيص حقيقتها وطبيعتها، كأساس لوصف العلاج اللازم لها. وأحد الأسباب الهامة لذلك هو اختلاف وجهات النظر حول أسباب الجريمة. فالبعض يرى أن الجريمة ظاهرة حضرية طبيعية ترتبط بالتقدم الصناعي، توجد في كل الدول الصناعية، وبالتالي لا تتطلب تصرفات غير عادية. والبعض الآخر يعتقد أن الفقر والاستغلال والفوارق الطبقية هي جوهر مشكلة الجريمة لأنها المسببات والدوافع الحقيقية لارتكاب جرائم. وبالتالي فعلاج مشكلة الجريمة في أمريكا يتطلب ـ طبقاً لهذا الرأي ـ علاج مشكلات الفقر والاستغلال وغيرها من المشاكل الاجتماعية.

والتفاوت بين وجهات نظر أفراد وفئات المجتمع حول ما تواجههم من مشاكل أمر طبيعي ويرجع إلى أسباب كثيرة. من بينها توقعاتهم لما يجب أن يكون عليه الوضع في المجتمع مقارناً بالوضع القائم فعلاً. وتتوقف توقعات الأفراد على عوامل كثيرة ترتبط بتكوينهم وبشخصياتهم وبخلفياتهم وبمراكزهم في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي والحضاري وما ينطوي عليه من ذلك من اختلافات في القيم والعقائد التي توجه سلوك كل منهم. لذا، فأعضاء المجتمع الذين ينتمون إلى طبقات اجتماعية أو اقتصادية مختلفة، أو الذين ينتمون إلى أجناس أو أديان أو خلفيات قومية مختلفة، قد يختلفون في الحكم على الواقع الاجتماعي المحيط بهم. وقد يظهر هذا بجلاء في كثير من مظاهر الحياة في مجتمع مثل الكويت. فبعض المقيمين والوافدين من خلفيات وجنسيات معينة ترى في ازدحام الطرق بالسيارات وعدم احترام قواعد وآداب المرور مشكلة عامة. والبعض الآخر ـ خصوصاً الذين ينتمون إلى دول تتصف مدنها بدرجة أكبر من الازدحام والفوضى ـ يرى أن القيادة في الكويت متعة. كما أن البعض قد يرى في منع بيع الخمر تدخلاً في الحريات الشخصية، في حين أن البعض الآخر يرى هذا المنع ضرورة تحتمها حقيقة أن الكويت ـ بحكم دستورها وواقعها الاجتماعي ـ دولة إسلامية وأن الإسلام يحرم الخمر.

بناء عليه، فقد تكون لأبناء الطبقات المختلفة في المجتمع الواحد، أو أبناء المجتمعات المختلفة في البلد الواحد، وجهات نظر مختلفة بشأن ما

السياسية. فالدول الديمقراطية تعتمد بدرجة كبيرة على أفراد وجماعات يعتبر وضعاً اجتماعياً صحياً أو مستوى معيشة مناسب أو مستوى تعليم مرضي أو غير ذلك. فإذا تصور فريق أن هناك أوضاعاً غير مرضية ولا مقبولة وسعي للضغط على الحكومة لعلاجها؛ واجهته حقيقة أن باقي المجتمع قد لا يشاركه حكمه. بل قد يكتشف وجود جماعات متعددة لكل منها تصور خاص عن ماهية المشكلة وطبيعتها وبالتالي أسلوب علاجها. وحيث إن الحكومة ـ كما سبق القول ـ لا ترسم سياسة عامة إلا استجابة لمشكلة عامة، تصبح الخطوة الأولى في السعي لإثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة هي تصارع جماعات الضغط ووجهات نظرها المختلفة. بعبارة أخرى، أن المشكلة العامة التي لا يدعمها ويحركها جماعة من المواطنين تتمتع بقوة وفعالية قد لا تلقى اهتماماً حكومياً مذكوراً. فإثارة اهتمام الحكومة وإدراج المشكلة في جدول أعمالها يتطلب ضغطاً سياسياً قوياً يتم في إطار النظام السياسي للدولة.

ما تقدم من تحليل لمنشأ المشكلة العامة وطبيعتها يكشف عن عدة خصائص تتلخص فيما يلي(٧):

(١) أن المشاكل العامة ليست وحدات مستقلة كل منها عن الآخر، بل أجزاء مترابطة بعضها على بعض في كل متشابك معقد. فللمشاكل الاقتصادية آثار سياسية واجتماعية. وللمشاكل الاجتماعية نتائج سياسية واقتصادية. وللمشاكل التكنولوجية أبعاد اقتصادية سياسية اجتماعية معاً، وهكذا. وبالتالي، يلزم لدراسة مشكلة عامة معينة ورسم سياسة حكومية لعلاجها التعرّف على أبعادها كاملة.

(٢) تقوم المشاكل العامة على أساس اعتبارات شخصية، فاعتبار الوضع القائم غير مرضي وأنه يمثل مشكلة يعتمد بالدرجة الأولى على رأي شخص أو مجموعة من الأشخاص الذين يصدرون حكماً بأن هذا الوضع غير

(٧) William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introductionn (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1981), pp 99 - 100.

مرغوب فيه. أي أن المشكلة العامة في جوهرها حكم شخصي أكثر منه ظاهرة موضوعية.

(٣) يترتب على ما تقدم أن المشكلة العامة قد تكون شيء مفتعل أو غير حقيقي، إذ يتوقف اعتبار وضع معين أنه مشكلة عامة على وجود شخص أو أشخاص تتفق في هذا الرأي ويطالبون بالتغيير. بعبارة أخرى، لا توجد مشكلة ما لم يوجد من يعتبر الوضع القائم غير مرضي ويجب تغييره.

(٤) أن للمشكلة العامة طبيعة ديناميكية حركية. فالأوضاع غير المرضية، والعوامل التي تؤثر في حكم الأشخاص، والقيم التي يستعملونها في الحكم، كلها عوامل في حالة مرونة وتغير مستمرين. وبالتالي فما يعتبر مشكلة عامة اليوم، قد لا يعتبر كذلك بعد مضي فترة زمنية أو تغير بعض العوامل البيئية.

التحليل السابق لنشأة وطبيعة وخصائص المشكلة العامة يزيد من قدرة الفرد على فهم الأوضاع المحيطة بالمجتمع من ناحية، وإجراءات عملية رسم السياسة العامة من ناحية أخرى. وبالإضافة إلى هذا، فهذا التحليل يعطي لمفهوم المشكلة العامة بُعداً أكثر عمقاً. ذلك أنه إلى جانب اعتبار المشكلة العامة مجرد وضع غير مرغوب فيه أو مرضي، أو فروق بين وضع قائم ووضع مرغوب فيه، يصبح في الإمكان التفكير في المشكلة العامة على أنها فرصة لتحسين الوضع القائم. أي أنها مجال للاختيار بين حلول بديلة كلٌ منها يتيح الفرصة لتحسين الوضع غير المرغوب فيه إلى وضع أفضل. وهذه هي الخطوة الأولى والقاعدة الأساسية التي ينبني عليها رسم السياسة العامة[٨].

٢- إثارة اهتمام الحكومة وإدراج المشكلة في جدول أعمالها:

سبق القول أن الحكومة لا ترسم سياسات عامة لعلاج مشكلة خاصة أو اجتماعية محدودة الأثر. وإنما ترسم السياسة العامة لمحاولة حل مشكلة عامة

(٨) Dery, Problem Definition in Policy Analysis, P. 27.

يتأثر بها - بطريق مباشر أو غير مباشر - عدد كبير من أفراد المجتمع ويتطلب علاجها تدخلاً حكومياً. يؤدي هذا إلى أن كثيراً من الحوادث الطبيعية أو التصرفات البشرية التي قد يتصور البعض أن لها آثاراً بعيدة المدى وتمثل - في رأيهم - مشكلة عامة، قد تنتهي عند هذا الحدّ ولا تؤدي إلى ردّ فعل حكومي أو ينتج عنها رسم سياسة عامة.

إن رسم سياسة عامة يتطلب النجاح في إثارة اهتمام الحكومة بالحدث الطبيعي أو التصرف البشري، اعترافها بأنه خلق مشكلة عامة جديرة بالاهتمام الرسمي، وبالتالي قيامها بإدراج المشكلة في جدول أعمالها كتعبير عن الالتزام بمحاولة إيجاد حلٍ لها. والهدف من هذا الجزء من البحث إذن هو تحليل السبيل إلى التأثير في الجهاز الحكومي بما يحقق هذه النتيجة. لذا، تنصبّ الفقرات التالية على شرح بعض متطلبات النجاح في إثارة اهتمام الحكومة وإدراج المشكلة في جدول أعمالها كمرحلة ثانية وخطوة ضرورية لازمة لرسم سياسة عامة مناسبة لعلاجها.

أ- تصور وجود مشكلة وتعريفها:

سبق أن ذكرنا أن المشكلة العامة قد تنشأ نتيجة تصور شخص أن حدثاً طبيعياً أو تصرفاً بشرياً له آثار سلبية تمسّ أعداداً كبيرة أو المجتمع كله، وأنه يلزم أن تقوم الحكومة باتخاذ ما يلزم لعلاج هذه المشكلة. إلا أن الناس - لاختلاف شخصياتهم وتكوينهم وخلفياتهم وطبائعهم - يختلفون أيضاً في تصورهم للحدث الواحد، تفسيرهم له، وتقديرهم للآثار المترتبة عليه. وبالتالي يختلفون في الرأي بوجود مشكلة من عدمه، وحتى لو اتفقوا على وجود مشكلة، فقد لا يتفقون في تعريفها وشرح طبيعتها أو خطورتها أو أبعادها أو مدى الحاجة لتدخل الحكومة فيها. إذن فتصور شخص أو مجموعة أشخاص وجود مشكلة لا يكفي في حدّ ذاته، وإنما يلزم وجود اتفاق في الرأي بين مجموعة فعّالة على طبيعة المشكلة والحاجة إلى تدخل الحكومة لعلاجها، واستعدادهم للضغط عليها لهذا الغرض.

والواقع أن كثيراً مما يتصور الناس أنه مشاكل يلزم حلّها ينتهي عند هذا الحد ولا يلقى اهتماماً يذكر. وقد يرجع ذلك لواحد أو أكثر من الأسباب التالية: أولاً قدرة الناس على تحمل صعوبات ومشاق والصبر عليها، وبالتالي تجاهل الكثير من المشاكل التي تواجههم وعدم محاولة إثارة انتباه الرأي العام أو الحكومة بشأنها. ثانياً وجود مشاكل أخرى ذات أهمية أكبر بالنسبة للناس وتحتل مركز أولوية في سلم المشاكل التي تواجههم، مما يؤدي بهم إلى إهمال المشاكل الأقل أهمية والتركيز على المشاكل الأكثر أهمية. ثالثاً عدم معرفة السبل إلى إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة نتيجة عدم فهم النظام السياسي والمداخل التي يمكن عن طريقها للفرد أن يؤثر في العمل الحكومي. رابعاً عدم النجاح في إثارة اهتمام الرأى العام بالمشكلة مما يُشعر الحكومة بعدم جديتها، أي بعدم وجود مشكلة عامة قد تخلق عدم رضاء اجتماعي عام يحسن تلافيه. خامساً وجود التفاوت السابق ذكره بين الناس وما يرتبه ذلك من اختلاف تصورهم للحدث الواحد.

بناءً عليه، فالمطلب الأول للنجاح في إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة إذن هو اتفاق مجموعة أو مجموعات من الأشخاص على وجود مشكلة، رغبتهم في علاجها، واستعدادهم للضغط على الحكومة لحلها، حتى ولو اختلفوا فيما بينهم في فهم ماهية المشكلة، طبيعتها، آثارها، وأسلوب علاجها. ومع ذلك، فتوافر هذا المطلب لا يكفي في حدّ ذاته لتحريك الحكومة، بل يلزم توافر مطلب آخر.

ب ـ تنظيم العمل السياسي

يتوقف النجاح في إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة بما يؤدي إلى إدراجها في جدول الأعمال على قدرة مَن يعتقدون في وجود مشكلة على إقناع الحكومة بذلك، وبضرورة قيامها باتخاذ ما يلزم لعلاج المشكلة. إلا أن النجاح في تحقيق هذا الهدف يتطلب عادة أكثر من جهود فردية متفرقة. فمن النادر ـ وإن كان من الممكن ـ أن يتمكن مواطن عادي أو أفراد متفرقين من

إحداث التأثير الكافي في الجهاز الحكومي، حيث إن قوة الفرد محدودة حتى في المجتمع الديمقراطي. أما إذا انضم الفرد إلى آخرين وتكتلت جهودهم في جماعة أو جماعات ضغط تعمل في إطار النظام السياسي للدولة ازدادت احتمالات نجاحهم في تحريك الحكومة للاهتمام بالمشكلة.

ويقوم هذا التجمع بين المهتمين بالمشكلة على قاعدتين أساسيتين. الأولى: أن أعضاءه يتأثرون مباشرة بالمشكلة ويعتبرونها وضع غير مرغوب فيه ويلزم تغييره. الثانية: أنهم يرغبون في دفع الحكومة إلى اتخاذ ما يلزم لإحداث التغيير المرغوب فيه ومستعدون للعمل على ذلك.

وليس من الضروري لنجاح هذا التنظيم في تحقيق أهدافه أن يتخذ شكل تنظيم رسمي ـ كحزب سياسي أو جمعية ـ يعمل الأفراد من خلالها، وإن كانت قدرتهم على التأثير في الحكومة والمجتمع يرتبط بدرجة تنظيم نشاطهم السياسي. ومن ناحية أخرى، تتناسب قوة الضغط التي تمارسها الجماعة تناسباً طردياً مع عدد أعضائها، وإن كان العدد في حدّ ذاته لا يضمن فعالية العمل السياسي. فبعض التنظيمات تتمتع بدرجة كبيرة من القوة والفعالية السياسية لا تتناسب مع صغر حجم عضويتها. ويمكن القول إن فرصة نجاح الجماعة في إحداث التأثير المطلوب في المجتمع والحكومة يتوقف على توافر عدة عوامل ذات أهمية كبيرة منها التنظيم المحكم، المكانة الاجتماعية للمنظمة وأعضائها، ثراء أعضاء المنظمة واستعدادهم لتمويل العمل السياسي اللازم القيام به مادياً ودعمه معنوياً، نوع النشاط السياسي ذاته والقدرة على تنسيق الجهود في القيام به[٩].

ومن الجدير بالتوضيح أن وحدة الهدف التي تربط جماعات الضغط قد تقتصر على مجرد الرغبة في دفع الحكومة لاتخاذ موقف إيجابي نحو المشكلة التي تهمهم، وقد لا تمتد إلى نوع العلاج الذي يرضي كل فرد أو جماعة. فجماعات الضغط تختلف فيما بينها في أمور كثيرة يترتب عليها أن تتبنى كل

(٩) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy,. pp. 52 - 53.

منها مدخلاً لحل المشكلة قد يختلف عن الأخرى. فقد تتفاوت الجماعات في تصورها لطبيعة المشكلة وتعريفها ومدى تأثيرها على المجتمع وبالتالي أسلوب علاجها. بناءً عليه، يمكن أن يكون لكلٍ منها أهدافاً تختلف عن الأخرى تؤدي بها إلى اتباع استراتيجيات عمل سياسي مغايرة بل قد تكون متضاربة. وهكذا توجد في المجتمع عدة جماعات هدف كلٍ منها الضغط على الحكومة لرسم سياسة عامة تعالج المشكلة بأسلوب يخدم مصالحها الخاصة ويرضي أعضاءها بالدرجة الأولى. وبناءً عليه، يواجه المجتمع والنظام السياسي والحكومة صراعاً سياسياً بين وجهات نظر مختلفة تعبّر عنها جماعات مختلفة الهوية والعدد والتنظيم والقوة والمكانة تسعى جميعاً إلى تحقيق نجاح يبدأ بإثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها في جدول أعمالها.

وقد تتفق جماعات الضغط مع الأحزاب السياسية في بعض الخصائص منها ممارسة الضغط على الحكومة لأسباب تخدم مصالح أعضائها. وقد يترتب على هذا تحالف مؤقت بينها. إلا أنه توجد اختلافات هامة بين التنظيمين شرح الدكتور مقلد أهمها كما يلي[١٠]:

(١) أن جماعات الضغط تتميز بطبيعة مهنية (Professional) أو نقابية متخصصة ولذا فعادة ما تكون متقوقعة داخل دائرة من المصالح والاهتمامات المحدودة لا تتجاوز حدود التخصصات العلمية والاهتمامات العملية الوظيفية للأفراد المنتمين إليها. ومن هنا، فغالباً ما تكون الإمكانات المتاحة لها لإحداث الضغط والتأثير الحكومي أقل كثيراً من تلك التي تتوافر للأحزاب السياسية.

(٢) أنه يترتب على الاعتبار السابق أن هذه الجماعات تتميز بقاعدة

(١٠) دكتور مقلد، إسماعيل صبري، دراسات في الإدارة العامة - مع بعض تحليلات مقارنة. طبعة ثالثة. (الكويت: مؤسسة الصباح، ١٩٨٠)، ص ١٣١.

عضوية أضيق كثيراً من القاعدة التي تتمتع بها الأحزاب السياسية. فنظراً لمحدودية اهتماماتها وتخصصها، فإن العضوية فيها تكون مقصورة على المتخصصين والمهنيين المهتمين فقط. أما الأحزاب السياسية فتضم أعداداً أكبر من الأعضاء مختلفين في التخصص والاهتمامات وغير ذلك، ولكن تجمعهم عقيدة سياسية ومصالح سياسية متشابهة.

(٣) أنه إذا كان الهدف من وراء التنافس والصراع الحزبي هو الوصول إلى السلطة والحكم، فهذا الهدف ليس وارداً في استراتيجيات العمل الخاصة بجماعات المصالح الخاصة أو الضغط. فكل ما يعني الأخيرة هو دعم مصالحها وحمايتها ضد أي تعسف في المعاملة قد تمارسه الحكومة ضدها، والنجاح في إقناع الحكومة بإصدار سياسات عامة تخدم مصالحها ومصالح أعضائها.

(٤) أن الأحزاب السياسية تمارس ضغطاً عاماً شاملاً في كل مراكز النفوذ المؤثرة في السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما جماعات الضغط فتمارس هذا الدور بشيء أكثر تخيراً وتركيزاً فهي تقصر ضغطها على السلطتين في نطاق الأشخاص والأجهزة ذات الأهمية الاستراتيجية والأكثر اتصالاً بمصالحها حتى يتسنى لها تحقيق أفضل النتائج الممكنة بأقل كلفة وجهد. لذا تركز جهودها عادة في الضغط على: (أ) أجهزة السلطة التنفيذية وخاصة تلك الوحدات التي لها دور رئيسي مباشر وقوي في تنفيذ السياسة العامة. (ب) الجهاز التشريعي من خلال النواب الذين يتولون تمثيل هذه المصالح واللجان المسؤولة عن هذه السياسات[١١]. يضاف إلى ذلك طبعاً الضغط على الرأي العام، الأحزاب السياسية، والصحافة بالقدر الضروري لكسب التأييد اللازم والدعم لوجهة نظر جماعة الضغط.

ولكي تتمكن جماعات الضغط من القيام بدورها يلزم وجود قنوات

(١١) دكتور مقلد، المرجع السابق، ص ١٢٢.

رسمية حكومية وغير حكومية لتوصيل صوتها إلى ـ والتعبير عن رأيها لدى ـ المسؤولين عن رسم السياسة العامة. فنجاح جماعة الضغط متوقف بصورة أساسية على قدرتها على التعبير بصوت قوي مسموع وبحجة مقنعة في كل مرحلة وكل خطوة من خطوات العمل الحكومي الذي قد يؤدي إلى رسم سياسة عامة لحل المشكلة، وكل محور من محاور اتخاذ القرارات الحكومية في هذا الشأن.

وتختلف أساليب الضغط التي تمارسها هذه الجماعات فتتراوح بين البساطة والتعقيد تبعاً لأهمية المشكلة التي تتصدى لها، ولصعوبة الصراع السياسي الدائر حول الموضوع. وقد يكون من أهم هذه الوسائل تمثيل الجماعة أي وجود متحدّث باسمها لدى المسؤولين عن مناقشة مقترحات رسم السياسة العامة. وأهمية التمثيل أنه حلقة الوصل بين أطراف ثلاثة: جماعة الضغط ومَن تضمهم من أعضاء، المشكلة العامة والأهداف التي تسعى الجماعة لتحقيقها، والحكومة التي عليها اتخاذ قرارات بسياسة عامة ترضي بها أعضاء هذه الجماعة وغيرها. ويتخذ التمثيل عدة أشكال أهمها ـ وإن لم يكن بالضرورة أكثرها فعالية ـ التمثيل النيابي.

واضح مما تقدم أن جماعات الضغط عبارة عن تنظيمات أهلية قد تكون مؤقتة ليس لها صفة رسمية بمعنى أنها ليست جزءاً من الجهاز الحكومي بسلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية. وبذلك فهي لا تملك سلطة اتخاذ قرار بإدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة وليس لها دور رسمي في هذا الإجراء. وإنما يقتصر دورها على محاولة التأثير في الرأي العام وفي المؤسسات الحكومية الرسمية والمسؤولين الرسميين بما يترتب عليه: (أ) اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها في جدول أعمالها من ناحية (ب) واستمرار العمل في إطار النظام السياسي كطرف في صراع سياسي قد ينتهي بأن ترسم الحكومة سياسة عامة ترمي من ورائها إلى حل المشكلة العامة موضع الاهتمام من ناحية أخرى.

جـ ـ إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة (١٢).

واضح مما تقدم وجود اختلافات كثيرة بين جماعات الضغط التي تنشأ للعمل على محاولة علاج مشكلة معينة. فقد تختلف في عدد الأعضاء، التنظيم، القدرة المالية، المكانة الاجتماعية، أساليب العمل ووسائل التعبير عن رأيها، أشكال التمثيل التي تعتمد عليها في التأثير على العمل الحكومي، والهدف الذي تبغي الوصول إليه وشكل السياسة العامة التي ترغب في صدورها.

إلا أنه رغم كل هذه الاختلافات، فكل جماعات الضغط تتفق في أمر جوهري هو الرغبة في علاج المشكلة العامة والسعي إلى إثارة اهتمام الحكومة بها.

غير أن إثارة اهتمام المسؤولين الحكوميين ـ رغم أهميته ـ لا يكفي لضمان قيام الحكومة بالعمل الجدي لإيجاد حل للمشكلة. فكثيراً ما تكتفي الحكومة بإصدار تصريح رسمي يعبّر عن اهتمامها بالمشكلة دون متابعته بخطوات عملية لدراستها والعمل على حلّها. ولذا يعتبر إثارة اهتمام الحكومة خطوة أولى في سبيل إدراج المشكلة فعلاً في جدول أعمال الحكومة. إذن فالخطوات السابق وصفها لا تهدف لتوصيل المشكلة للحكومة وإثارة الاهتمام بها فحسب. بل هدفها الحقيقي هو الوصول إلى إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة الذي يمثل موضوعات تحظى بعناية واهتمام وجهد المسؤولين الحكوميين. وقد يكون النجاح في الوصول إلى إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة هو الأمر الوحيد والهدف الرئيسي الذي يوجّه جهود كل جماعات الضغط المهتمة بالمشكلة.

والمقصود بجدول الأعمال هو قائمة المشاكل العامة التي تواجه

(١٢) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, 57 - 69.

المجتمع وتعتبر جديرة باهتمام من الرأي العام والحكومة على السواء، كما تعتبرها الحكومة جديرة باتخاذ ما يلزم لحلها أو علاجها. والقول بأن جدول الأعمال «قائمة» فيه شيء من عدم الدقة. إذ أنه يوحي بوجود قائمة واحدة تتضمن حصراً لكل المشاكل التي تشغل الحكومة، في حين أن الأقرب إلى الواقع وجود مجموعة من القوائم القطاعية والمؤسسية يتضمن كلٌ منها مشاكل عامة تواجه المجتمع في قطاع نشاط معين ـ اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي ـ وتعتبرها هذه المؤسسات الحكومية أهم ما يواجه المجتمع.

من ناحية أخرى، قد يوحي اصطلاح جدول الأعمال بدرجة كبيرة من ثبات الموضوعات المدرجة فيه وبالتالي جمود قائمة أعمال الحكومة. وهذين الأمرين بعيدين عن الواقع. فجدول أعمال الحكومة أداة تجمع بين الثبات والحركة وبين الجمود والمرونة، ويتوقف التغيير فيها على حكمة القيادة السياسية من ناحية، عوامل الضغط الداخلي والخارجي التي تواجهها الحكومة من ناحية ثانية، واللعبة السياسية التي تدور داخل النظام السياسي للدولة من ناحية ثالثة.

وتتضح هذه الصفات التناقضية إذا تبين أنه يمكن تقسيم ما يتضمنه جدول الأعمال من موضوعات أو مشاكل إلى نوعين رئيسيين. الأول مشاكل مستمرة ويقصد بها موضوعات احتلت اهتماماً مستمراً من الحكومة، نظراً لأنها لم تحلّ بعد بصورة نهائية أو مرضية وما زالت أهميتها ملحّة. وبالتالي لزم استمرار إدراجها في جدول الأعمال. وحيث إن معظم المشاكل التي تصل إلى هذا المستوى تكون معقدة ويتطلب علاجها فترات زمنية طويلة، تحتل هذه المشاكل عادة مكاناً يكاد يكون ثابتاً ويستمر إدراجها في الجدول تعبيراً عن استمرار انشغال الحكومة بالمشكلة وسعيها لحلها.

النوع الثاني من المشاكل هو المشاكل الجديدة. وهي مشاكل عامة أمكن إثارة اهتمام الحكومة بها لدرجة الاعتراف الجدّي بضرورة العمل على

علاجها وبالتالي تدرجها في جدول أعمالها. ومن الواضح أن استمرار إدراج المشاكل المستمرة في جدول الأعمال أسهل من إدراج مشكلة جديدة لأول مرة. فجدول أعمال الحكومة مشحون بقوائم طويلة من الموضوعات التي يتمتع كلٌ منها بدرجة كبيرة ـ وإن كانت متفاوتة ـ من الأهمية. وكلما كبر جدول الأعمال كلما ازدادت صعوبة إضافة مشكلة جديدة. معنى هذا، ميل جدول الأعمال إلى الثبات النسبي رغم قابليته للحركة والتغيير في ظروف معينة، وإلى الجمود النسبي مع وجود مرونة تسمح عند الضرورة بإجراء تغيير فيه.

والعوامل التي تساعد على تغيير موضوعات المشاكل المدرجة في جدول الأعمال أو إعادة ترتيب أولوياتها وفق أهمياتها كثيرة وقد يصعب حصرها. غير أنه قد يمكن شرح بعضها باستعمال أمثلة من واقع العمل السياسي في دولة الكويت. فالكوارث الطبيعية مثلاً أحد العوامل التي تفرض عادة تغييراً جذرياً ومباشراً في جدول الأعمال. وقد يكون من أوضح الأمثلة على ذلك السيول العارمة التي اجتاحت البلاد في الخمسينات وجرفت في طريقها عدداً كبيراً من المساكن التي كانت مبنية بالطين، وتركت عدداً كبيراً من المواطنين بدون مأوى. فقد ترتب على هذا أن نشأت ـ ربما لأول مرة في تاريخ دولة الكويت ـ مشكلة عامة جديدة وملحّة تطلبت علاجاً وتدخلاً حكومياً مباشراً هي مشكلة الإسكان التي أصبحت أحد الموضوعات العامة التي احتلت مكاناً هاماً مستمراً في جدول أعمال الحكومة.

«ترجع بداية اهتمام الحكومة ببناء مساكن لذوي الدخل المحدود إلى عام ١٩٥٤. ففي شتاء هذا العام هطلت أمطار غزيرة وسيول متدفقة تسببت في هدم الكثير من البيوت الطينية القديمة وتركت أصحابها بلا مأوى سوى الالتجاء إلى المدارس أو البيوت الجاهزة التي سمحت لهم البلدية بسكناها، وفي ١٩٥٤/١٢/١٦ أصدر مجلس الإنشاء بوصفه الجهة التي كانت تضطلع بتقرير السياسة السكانية والعمرانية في ذلك الوقت، قراراً ببناء ٢٠٠٠ وحدة

سكنية توزع على المستحقين»(١٣).

وبالإضافة إلى ذلك، فقد ساعدت الطفرة الاقتصادية المترتبة على اكتشاف البترول في إحداث تغيرات اقتصادية واجتماعية جذرية عجّلت بدفع عجلة التنمية الإسكانية الحكومية. وتتركز أهم هذه العوامل بشكل عام في التالي:

١ - «تغيرت المفاهيم الاجتماعية بانتشار التعليم وارتفاع المستوى الصحي والاقتصادي، مما حدى بكثير من الأسر تفضيل السكن المستقل على الأنماط السكنية التقليدية التي كانت تضم الأسرة بكافة فروعها وامتداداتها.

٢ - تدفقت أعداد كبيرة من سكان البادية نحو المدينة للاستفادة من الفرص التي وفرتها النهضة الاقتصادية فيما وصلت أعداد أخرى عربية وأجنبية سعياً وراء ذات الفرص مما زاد من الحاجة إلى توفير الرعاية السكنية لهؤلاء الوافدين الجدد.

٣ - اتجهت الدولة بشكل عام نحو التخطيط وتنظيم المدن وبناء مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن بينها توفير السكن الصحي المناسب».

«لعبت هذه العوامل وغيرها دوراً فعّالاً في حث واستنفار جهود الحكومة ليس لإنشاء المساكن فحسب وإنما لتخطيط احتياجات البلاد منها على المدى البعيد وطرق توزيعها وتحديد الفئات المستحقة التي تأثرت أكثر من غيرها بالتطورات التي أعقبت فترة النهضة الاقتصادية... إلخ»(١٤). وهكذا أصبح الإسكان - وسياسة الحكومة نحوه - أحد المشاكل التي تعتبر مدرجة بصورة مستمرة في جدول أعمال الحكومة. بل إن أهميتها تظهر في أنها

(١٣) الجرداوي، عبد الرؤوف عبد العزيز، الإسكان في دولة الكويت - دراسة في الاجتماع الحضري. (الكويت: شركة كاظمة، ١٩٧٨)، ص ٥١.

(١٤) الهيئة العامة للإسكان، دولة الكويت، الكتاب السنوي ١٩٨٤، ص ١١.

كانت الموضوع الثالث في الخطاب الأميري في افتتاح الدور الثاني لدور الانعقاد السادس لمجلس الأمة.

كما تساعد الحوادث الخطيرة التي يتعرض لها المجتمع وتهدد أمنه في تغيير أولويات الأمور التي تشغل بال الحكومة، وبالتالي تفرض سرعة إدراج موضوعات جديدة وإعطائها أولوية خاصة في جدول أعمال الحكومة. وقد يكون أوضح أمثلة هذا النوع ما ترتب على التفجيرات التي تعرضت لها الكويت في نوفمبر ١٩٨٣، وحادث الاعتداء الآثم على موكب صاحب السمو أمير البلاد يوم ٢٥ مايو ١٩٨٥. فقد اعتبر الحادثان اعتداءاً على أمن واستقرار دولة الكويت والمجتمع الكويتي(١٥)، وفرض على المجتمع عامة والحكومة خاصة اتخاذ ما يلزم من سياسات وإجراءات لحماية المجتمع والدولة. وبالتالي احتل موضوع أمن الكويت بالضرورة مركز الصدارة في جدول أعمال الحكومة عامة، وكثير من أجهزتها - وزارة الداخلية - بصفة خاصة.

وقد برز هذا التغيير واضحاً في كلمة سمو وليّ العهد رئيس مجلس الوزراء إلى الشعب الكويتي يوم ٢٧ مايو ١٩٨٥ التي جاء فيها: «أن الحكومة عازمة - في إصرار لا رجوع عنه - على أن تستهلّ صفحة جديدة - لم يعد لنا فيها خيار ستتمثل في الصرامة الكاملة في تنفيذ القوانين... وفي تعديل ما يحتاج إلى التعديل من تلك القوانين... وفي تقديم مصالح المجتمع العليا المتصلة بأمنه واستقراره على كل مصلحة فردية محدودة... ولقد يقتضينا ذلك أن نضحي جميعاً بشيء من راحتنا وأن نتخلى عن أساليب اعتدنا عليها في أوقات الرخاء والأمن المستقر حولنا»(١٦). كما عقد مجلس الوزراء - وهو

(١٥) كتب محمد جاسم الصقر - رئيس تحرير جريدة القبس - أن سمو أمير الكويت قال: «إن الاعتداء الغادر على موكبه لم يكن يستهدفه شخصياً فقط. بل كان يستهدف أمن البلاد واستقلالها». القبس، ١٩٨٥/٥/٢٨.

(١٦) القبس، ١٩٨٥/٥/٢٨.

المنوط به دستورياً رسم السياسة العامة لدولة الكويت ـ اجتماعاً استثنائياً برئاسة سمو وليّ العهد رئيس مجلس الوزراء يوم ٢٩ مايو ١٩٨٥ لترجمة القرار السياسي السابق إلى خطوات عمل تنفيذية تحقق «حفظ مصالح البلاد واستقرارها وحمايتها من كل مَن يسيئون لأمنها وسلامتها»(١٧). والكل يلحظ نتائج القرارات التي اتخذت وتتخذ بهذا الخصوص في كثير من جوانب الحياة في الكويت.

وقد أكد حادثي الانفجار اللذين وقعا مساء الخميس «الأسود» ١١ يوليو ١٩٨٥ في المقهيين الشعبيين في الشرق والسالمية واللذين نجم عنهما وفاة عشرة أبرياء وإصابة ما يزيد عن ثمانين بجروح على ضرورة استمرار الحكومة في الاهتمام بالسياسات الامنية في المقام الأول. ولذا، احتلت هذه المشكلة العامة مركز الصدارة في جدول أعمال مجلس الوزراء كما تشير إلى ذلك الصحف والأخبار التي تلت هذا الحادث الإجرامي. وقد ترتب على ذلك تغيرات هامة ـ معلنة وغير معلنة ـ في بعض القوانين والسياسات العامة ذات الصلة المباشرة بأمن واستقرار البلاد. واحتل أمن الكويت في الداخل والخارج المكانة الثانية في الموضوعات التي ناقشها الخطاب الأميري في افتتاح دور الانعقاد الثاني للدور السادس لمجلس الأمة.

وأخيراً، فقد يترتب على التفاعل الطبيعي القانوني الذي يجري في إطار النظام الدستوري للدولة تغييرات تفرض إدراج مشاكل جديدة في جدول أعمال الحكومة أو إعادة ترتيب أولويات المشاكل المستمرة. فانتخاب أعضاء جدد للدور السادس لمجلس الأمة أدى بالمجلس إلى تبنّي مشكلات عامة أولاها أهمية خاصة وأصرّ على معالجتها قبل غيرها ممارساً في ذلك صلاحياته وسلطاته الدستورية. وأوضح مثل لذلك هو الاستجواب الذي وجّهه المجلس إلى وزير العدل حينئذٍ وما ترتب عليه وانتهى باستقالة الوزير في

(١٧) القبس، ١٩٨٥/٥/٣٠.

مواجهة احتمال قوي بسحب ثقة المجلس. كما ترتب على الصراع السياسي بين المجلس والحكومة حول هذا الموضوع آثاراً وسياسات عامة لا تقل ـ بل قد تزيد ـ أهمية عن استقالة الوزير ظهرت مثلاً في الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية في شأن الاقتصاد القومي وأزمة سوق المناخ ومتابعة بعض الأشخاص الذين ساهموا في خلق الأزمتين.

هذه أمثلة من الواقع الكويتي لبعض العوامل التي فرضت تغيير جدول أعمال الحكومة بإضافة مشاكل جديدة أو إعادة ترتيب أولويات المشاكل القائمة. ومن الجدير بالذكر أن تأثير هذه العوامل وغيرها على جدول الأعمال قد يتخذ عدة أشكال منها: (أ) أن مشكلة جديدة تحلّ محل مشكلة قديمة أو مستمرة. (ب) أن يتسع نطاق مشكلة مستمرة ـ مثل الأزمة الاقتصادية ـ بربط مشاكل جديدة مثل استجواب وزير العدل السابق واحتمال استجواب وزير النفط الحالي والجهود الرامية إلى متابعة ومحاولة استرداد الأموال المهربة. (جـ) كما قد تؤدي إلى تغيير أولويات وأهميات المشاكل المستمرة المدرجة في جدول الأعمال. فلا شك أن السياسات الأمنية تحتل مركز الصدارة في جدول أعمال الحكومة حالياً.

يتضح مما تقدم أن إدراج مشكلة جديدة في جدول أعمال الحكومة والإبقاء عليها عملية سياسية معقدة تتوقف أساساً على حكمة القيادة السياسية، والنظام السياسي للدولة، والظروف التي تواجه المجتمع. وهي أكثر صعوبة في المجتمع الديمقراطي عنها في النظم غير الديمقراطية. وأن النجاح في إدراج مشكلة جديدة في جدول أعمال الحكومة قد يكون أقل صعوبة إذا توافرت في المشكلة ثلاثة مجموعات من العناصر.

الأولى تتعلق بالمشكلة ذاتها، ومنها اتساع نطاق تأثير المشكلة بحيث يصل إلى أعداد كبيرة من أفراد المجتمع. ووجود ما يدل على أن المشكلة حقيقية وجديّة، وأن آثارها السلبية جديرة بالاهتمام. وكذلك وجود ما يوحي بأن أحد الحلول المقترحة لعلاج المشكلة من قبل جماعات الضغط قد ينجح

فعلاً في علاج المشكلة ولو جزئياً. والمجموعة الثانية تتعلق بالأشخاص المهتمين بالمشكلة ـ جماعات الضغط ـ ودرجة ونوع تنظيمهم وقدرتهم على التأثير في المجتمع والنظام السياسي بما في ذلك مكانتهم الاجتماعية والسياسية وقدراتهم المالية والفنية اللازمة للقيام بالحملة السياسية اللازمة. والمجموعة الثالثة تتعلق بالنظام السياسي ذاته، ومدى استعداد القيادة السياسية لتلقي وتقبّل ضغوطاً اجتماعيه، ووجود قنوات في النظام السياسي والجهاز الحكومي يمكن عن طريقها للمواطنين وجماعات الضغط التأثير في الحكومة والقيادة السياسية[١٨].

ومن الضروري قبل الانتهاء من مناقشة موضوع إدراج المشكلة العامة في جدول أعمال الحكومة، أن نؤكد على أن الجدول ليس وحدة واحدة، أو وثيقة معينة تلتزم بها كل أجهزة الحكم في الدولة. إذ على الرغم من تفاوتها من دولة إلى أخرى حسب نظامها السياسي، إلا أن واقع الأمر وجود مدرج هرمي من جداول الأعمال في كل دولة في قمته جدول أعمال رئيس الحكومة. ففي دولة الكويت مثلاً، قد يعتبر جدول أعمال مجلس الوزراء هو قمة المدرج باعتبار أن المجلس المسؤول الدستوري عن مصالح البلاد وسياساتها العامة. ونظراً لأهمية وكثرة المواضيع التي تتنافس على وقت وانتباه المجلس فمن الجائز أن يضطر إلى تقسيم جدول أعماله وأن يعهد إلى لجان فرعية من أعضائه بسلطة التصرّف عنه في بعض الأمور. وبالإضافة إلى ذلك، فلا شك أن لكل وزارة ووحدة رئيسية في السلطة التنفيذية جدول أعمال خاص بها يتضمن المشاكل العامة التي تقع في نطاق اختصاصها مرتبة وفق أهمياتها النسبية. كما أن للسلطة التشريعية جدول أعمال يختلف عن جدول أعمال السلطة التنفيذية، ولكلٍ من لجان مجلس الأمة جدولها الخاص بأعمالها.

---

(١٨) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, pp. 59 - 71.

أما إذا كان الهدف التعرّف على أنواع المشاكل التي تشغل بال الحكومة فالأمر يتطلب الرجوع إلى عدة مصادر تختلف باختلاف الدول ونظمها السياسية. وقد تكون المصادر التالية أهم مصادر معرفة اهتمامات الحكومة في دولة الكويت:

١ ـ الدستور الكويتي الذي يحدد مسؤولية الدولة.

٢ ـ مقترحات القوانين التي يقدمها أمير البلاد لمجلس الأمة طبقاً للمادة (٦٥) من الدستور.

٣ ـ برنامج عمل الحكومة الذي يقدم لمجلس الأمة طبقاً للمادة (٩٨) من الدستور.

٤ ـ خطاب الحكومة في افتتاح الدورة التشريعية.

٥ ـ الميزانية العامة للدولة.

٦ ـ بيان الحالة المالية للدولة الذي تقدمه الحكومة لمجلس الأمة مرة على الأقل خلال كل دور انعقادٍ عادي طبقاً للمادة (١٥٠) من الدستور.

٧ ـ جدول أعمال مجلس الوزراء وهو السلطة المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسة العامة لدولة الكويت طبقاً للمادة (١٢٣) من الدستور.

٨ ـ جدول أعمال الوزراء كلٌ في نطاق قطاعات النشاط التي تدخل ضمن حقيبته والمشاكل العامة التي تواجه وزارته.

إن نجاح جماعات الضغط في إثارة اهتمام الحكومة والمجتمع بمشكلة معينة وقيام الحكومة بإدراجها في جدول الأعمال، يعتبر مرحلة هامة في الطريق الطويل الهادف إلى البحث عن علاج للمشكلة. والأهم من هذا أن هذه المرحلة تنقل المشكلة من مستوى العمل الشعبي غير الرسمي إلى مستوى العمل الحكومي الرسمي وهي بذلك خطوة ضرورية لإشراك الحكومة في الجدل حول ماهيّة المشكلة وطبيعتها وآثارها وأنواع الحلول

الممكن الاختيار من بينها. وبهذا، فإثارة اهتمام الحكومة وإدراج المشكلة في جدول أعمالها مرحلة هامة لأنها تنطوي على اعتراف حكومي بوجود مشكلة وبضرورة القيام بجهد رسمي لإيجاد حل لها مما يترتب عليه أن ينتقل عبء ومسؤولية حل المشكلة من المستوى الشعبي إلى المستوى الحكومي. كل هذا يمهد الطريق للانتقال إلى المرحلة الثالثة من مراحل رسم السياسة العامة وهي مرحلة إعداد مقترحات السياسة العامة لمواجهة المشكلة وحلّها.

III - إعداد مقترحات السياسة العامة:

يعتبر إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة خطوة هامة لأنها رمز لاعتراف المسؤولين بوجود مشكلة، وعد أو التزام حكومي بنيّة العمل على إيجاد حل لها، وبالتالي انتقال المسؤولية عن حل المشكلة من نطاق النشاط الشعبي الغير الرسمي إلى نطاق العمل الحكومي الرسمي. وكما سبق القول فهذه نقطة البداية في مرحلة من العمل والجهد والتفاعل الذي يتركز في الجهاز الحكومي أساساً ويتميز بدرجة كبيرة من التعقيد تتضح بعض معالمه من مناقشة الموضوع في الصفحات التالية. إلا أنه يلزم القول بأن إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة - رغم اهميته - ليس ضماناً في ذاته بعمل حكومي يؤدي أو يعد بأن يؤدي إلى حلّ المشكلة. إذ قد لا يتحقق ذلك لأسباب عديدة منها تغير اهتمامات المجتمع عامة نحو المشكلة وتغيير مركزها في سلم أولوياته، حل المشكلة بواسطة الأطراف الشعبية المعنية بدون تدخل حكومي، عجز الحكومة عن التوفيق بين وجهات النظر المتناقضة حول الموضوع، عدم الوصول إلى حل يمكن أن يحقّق درجة معقولة من النجاح في حل المشكلة، أو غير ذلك.

ينصبّ البحث الآن إذن على ما يدور في إطار العمل الحكومي بشأن المشكلة العامة والخطوات التي تتخذ بشأنها. ويتطلب الأمر دراسة العناصر التالية: (أ) ماهية إعداد مقترحات السياسة العامة. (ب) من الذين يشتركون في إعداد مقترحات السياسة العامة. (جـ) وإجراءات رسم السياسة العامة.

أ - ماهية إعداد مقترحات السياسة العامة:

إن اعتراف المسؤولين بوجود مشكلة وإدراجها في جدول أعمال الحكومة لا يعني بالضرورة وجود إتفاق في الرأي على ماهيّة المشكلة، طبيعتها، أبعادها، وآثارها السلبية التي يعاني منها أفراد المجتمع. أي أن المسؤولون السياسيون والإداريون لا يواجهون مشكلة واضحة محددة الأبعاد والمعالم والتعريف. بل عادة ما يواجهون عدداً من التعاريف والمفاهيم يعكس كلٌ منها وجهة نظر جماعة ضغط مختلفة تنشأ نتيجة تصور معين لماهية المشكلة وآثارها والحل اللازم لها. وبالتالي يصبح على المسؤولين بادىء ذي بدء تكوين تصور ووضع تعريف حكومي للمشكلة يوجّه الجهود الهادفة لحلها[19].

فإذا أخذنا مثلاً مشكلة النسبة العالية جداً لحوادث السيارات في الكويت، وهي على ما يبدو من أعلى النسب في العالم، لوجدنا أن المسؤولين يواجهون وضعاً غير لائق أو مقبول من المجتمع والحكومة على السواء، وظاهرة لها مسببات عديدة تختلف الآراء في تفسيرها. فقد يكون لكل فرد أو جماعة تصوراً خاصاً حول مسبّبات المشكلة يرتب اختلاف وجهات النظر حول ماهيتها، طبيعتها، وبالتالي علاجها. فهناك على سبيل المثال مَن يرى أن جوهر المشكلة: (١) زيادة عدد السيارات عن الطاقة الاستيعابية للطرق. (٢) عدم احترام قادة السيارات لقواعد وآداب المرور. (٣) عدم الحزم في معاقبة المخلّين. (٤) سوء تدريب قادة السيارات وبالتالي عدم معرفتهم بأصول وقواعد المرور. (٥) إن رجال المرور أنفسهم ليسوا قدوة جيدة في احترام قواعد وآداب المرور. (٦) وجود تفرقة في معاملة الكويتي وغير الكويتي من المشتركين في الحوادث. (٧) وجود مشكلة شباب مرفّه لا يحمل منؤولية، ولديه فراغ كبير من الوقت يقضيه في التسابق بالسيارات. (٨) أعداد كبيرة من الوافدين من ما يزيد على مائة دولة اعتادوا على أنماطلقيادة السيارات ومعالجة مشاكل الانتقال والطرق

(١٩) Ibid., pp. 110 - 120.

في بيئات مختلفة عن بيئة الكويت واعتادوا على سلوك يختلف عن السلوك الذي يتطلبه النظام الكويتي. (٩) عدم ملاءمة تخطيط هندسي للطرق وضع في وقت سابق للضغط الكبير المتزايد الذي تواجهه البلاد الآن. (١٠) انعكاس - ربما لا إرادي - لمشاعر الإحباط واليأس السياسي التي تعاني منها شعوب كثيرة بصفة عامة وفئات منها بصفة خاصة.

وهكذا، فالكل يتفق على حقيقة أساسية واحدة وهي ارتفاع نسبة الحوادث وخطورتها على المجتمع. ولكن الاتفاق ينتهي عند هذا الحدّ، ويبدأ الخلاف على تعريف المشكلة وطبيعتها وأبعادها وطريقة حلّها. وبالتالي فعندما تنجح جماعات الضغط في إقناع الحكومة بأهمية المشكلة وضرورة إدراجها في جدول الأعمال، يواجه المسؤولين مشكلة غير محددة المعالم، ويقع على عاتقهم بادىء ذي بدء دراستها بعمق وشمولية وموضوعية بقصد وضع تعريف يحدّد ماهيتها وطبيعتها من وجهة النظر الرسمية تمهيداً للعمل على علاجها. ولنا رجعة لمناقشة هذا الموضوع عند البحث في الإطار العام والإجراءات التي تتبع في رسم مقترحات السياسة العامة.

المقصود برسم السياسة العامة تلك العمليات والإجراءات - السياسية وغير السياسية - التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة، والتعرّف على بدائل حلّها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرض للمشكلة. ونظراً لاختلاف طبيعة المشكلات العامة التي تتطلب علاجاً حكومياً، وبالتالي اختلاف الأطراف المعنية التي تتفاعل في ظل النظام السياسي للدولة، تختلف الإجراءات التفصيلية التي تتبع من مشكلة إلى أخرى. أي أنه لا يوجد نمط موحد أو إجراءات ثابتة تطبق في كل حالة سوى الإطار الدستوري والقانوني لسنّ التشريعات وإصدار القوانين.

وتتميز عملية رسم مقترحات السياسة العامة بعدة خصائص أهمها ما يلي:

١ - أن رسم السياسة العامة نشاط حكومي يختلف عن التخطيط. فالسياسة أكثر شمولاً وأوسع نطاقاً من التخطيط الذي يتم عادة في إطار سياسة عامة معينة. كما أن التخطيط جهد عقلاني رشيد يعتمد أساساً على اتباع أسلوب علمي، في حين أن رسم السياسة العامة يقوم بالإضافة إلى هذا على الحكم الشخصي للمسؤولين الحكوميين وخبراتهم وآراء مستشاريهم.

٢ - أن رسم السياسة العامة نشاط حكومي يشترك فيه أفراد وجماعات مختلفين لكلّ منهم تصور معين بالنسبة لتعريف المشكلة وبدائل حلّها قد يتناقض مع تصورات الأفراد والجماعات الأخرى. وهذا اختلاف آخر عن التخطيط الذي يتم عادة مركزياً في أحد أجهزة السلطة التنفيذية.

٣ - رسم السياسة العامة يتطلب اشتراك مؤسسات حكومية مختلفة. فعلى الرغم من أن الدستور الكويتي يحمّل مجلس الوزراء مسؤولية رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أن التطبيق العملي لهذه القاعدة الدستورية يفرض اشتراك مؤسسات أخرى في ممارسة هذا النشاط بعضها حكومي مثل مجلس الأمة، والبعض غير حكومي مثل غرفة تجارة وصناعة الكويت.

٤ - يتم أحياناً رسم مقترحات السياسة العامة بدون تحديد واضح للمشكلة خصوصاً إذا عجزت الحكومة عن التوفيق بين وجهات النظر المتضاربة.

٥ - وجود أكثر من فرد أو جماعة ضغط في الصراع السياسي حول المشكلة العامة لا يعني بالضرورة وجود اتصال بين جماعات الضغط من ناحية، والأفراد والجماعات الذين يتأثرون بالمشكلة من ناحية أخرى. كما لا يعني أن الأولى تمثل هؤلاء وتتحدث باسمهم وتعبّر عن وجهات نظرهم وحقيقة مصالحهم.

٦ - رسم السياسة العامة ينطوي عادة على محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتضاربة حول المشكلة. ولكن لا بدّ أن تنتهي إجراءات رسم السياسة العامة بفوز وجهة نظر على الأخرى، أي انتصار جماعة ضغط معينة على

جماعات أخرى. وتتفاوت طبعاً درجة الفوز والخسارة من مشكلة لأخرى.

٧ ـ ومع ذلك، يوجد عادة في كل نظام سياسي عدة نقاط يمكن أن يحتكم إليها الخاسرون من معركة السياسة.

٨ ـ واضح مما تقدم أن رسم السياسة العامة نشاط سياسي مطلق حتى ولو اتبع فيه أساليب علمية واشترك فيه بدور رئيسي أجهزة السلطة التنفيذية والإدارة العامة. ولكن ليس معنى هذا أنه بالضرورة نشاط حزبي (في الدول ذات النظام الحزبي) إذ أحياناً تتفق الأحزاب السياسية على تعريف موحد للمشكلة وأسلوب علاجها[٢٠].

جـ ـ مَن الذين يشتركون في إعداد مقترحات السياسة العامة؟

أشرنا من قبل إلى أنه على الرغم من أن رسم مقترحات السياسة العامة نشاط تمارسه الحكومة باعتبارها مسؤولة عن إيجاد حل للمشكلة، إلا أنه من الخطأ الاعتقاد بأن هذه الأجهزة تنفرد برسم السياسة العامة أو أنها تمارسها بمعزل عن أجهزة وجماعات وأفراد خارج الحكومة. ويمكن في واقع الأمر تقسيم المشتركين في إعداد مقترحات السياسة العامة إلى مجموعتين رئيسيتين.

الأولى حكومية وتتضمن نوعين من المؤسسات

أ ـ السلطة التنفيذية وفي قمتها مجلس الوزراء والوزراء المختصين باعتبارهم المسؤولون دستورياً عن رسم السياسة العامة والإشراف عليها. كما تتضمن وحدات الإدارة العامة ـ أو البيروقراطية الحكومية من وزارات، إدارات، هيئات وغيرها ـ التي تلعب دوراً في تنفيذ السياسات الحكومة. وكذلك اللجان التي يشكلها الوزراء المعنيون أو رئيس الحكومة لسبب أو آخر. وتدخل في هذه المجموعة كذلك أجهزة البحث وبيوت الخبرة

(٢٠) Ibid., pp. 78 - 79.

والاستشاريون الذين تستعين بهم السلطة التنفيذية في دراسة المشكلة والتوصية بشأنها.

ب ـ السلطة التشريعية الممثلة في الكويت في مجلس الأمة بلجانه المتخصصة وما يشكله من لجان أو يستعين بهم من خبرات تساعده على دراسة المشكلات العامة ومناقشة مقترحات السياسة العامة بشأنها.

ومن الضروري الإشارة إلى أن كلى السلطتين التنفيذية والتشريعية تلجآن إلى أشخاص ومؤسسات حكومية كمصادر للخبرة والمشورة والدراسة والبحث فيما يعرض عليها من مشكلات. والمقصود أجهزة وأشخاص يشغلون مناصب حكومية غير مسؤولين مباشرة عن رسم أو تنفيذ السياسة العامة موضع الدراسة، ولكن يعتقد أن لديهم من المعرفة والخبرة ما يجعلهم ثروة ومصدراً يعتمد عليه. ومن أمثلة المؤسسات الحكومية المشار إليها جامعة الكويت ومعهد الكويت للأبحاث العلمية ومؤسسة الكويت للتقدم العلمي.

ولا شك في الأهمية العظمى للدور الذي يساهم به سمو أمير البلاد كرئيس للدولة في توجيه جهود رسم مقترحات السياسة العامة، فلدى سموه من وسائل الاتصال واستطلاع الآراء والاستفادة من الخبرات ما يستند إليه في ممارسة سلطاته الدستورية في هذا الشأن. كما يتولى الديوان الأميري الاستعانة بالكفاءات المتخصصة التي تشغل مناصب ذات دور هام باعتبارها أجهزة استشارية لصاحب السمو. ومن الجدير بالذكر هنا دور جهاز الأبحاث التابع للديوان الأميري وما يقوم به بتكليف من صاحب السمو أمير البلاد من دراسات وأبحاث لكثير من المشاكل التي تواجه أو يتوقع أن تواجه المجتمع، واقتراح سياسات عامة بشأنها.

والمجموعة الثانية من المشاركين في رسم السياسة العامة هي مجموعة غير حكومية يصعب حصرها وتحديد أفرادها ومنظماتها. وقد يكون في مقدمة هذه المجموعة جماعات الضغط التي تتكون أساساً بقصد السعي لإثارة

الاهتمام بمشكلة معينة واقتراح حلول لها. وبالإضافة إليها، تلعب الجمعيات المهنية دوراً رئيسياً في رسم السياسات التي تقع في نطاق تخصصاتها. فجمعية المهندسين الكويتية، وجمعية الأطباء الكويتية، وجمعية المحاسبين الكويتية هي هيئات غير حكومية ولكن لها رسالة اجتماعية هامة وعليها مسؤولية تعادلها في الأهمية. ولا يمكن إغفال الدور الذي تلعبه بعض التنظيمات الأهلية الأخرى مثل غرفة تجارة وصناعة الكويت، البنوك، النقابات العمالية، اتحاد الطلبة، وجمعيات الإصلاح وغيرها من جمعيات النفع العام. فلها جميعاً أدوار متفاوتة الأهمية في كل مراحل رسم السياسة العامة. ولا تقل أهمية الدور الذي تلعبه الصحافة عن أيٍّ من التنظيمات السابق ذكرها. فبإمكانها إثارة الرأي العام والحكومة، الدفاع عن وجهة نظر معينة، التأثير في عملية رسم السياسة العامة، وترجيح كفّة النجاح في جانب وجهة نظر معينة. وأخيراً، فللمواطن الكويتي دور أكثر أهمية من نظيره في كثير من الدول العربية في شرح وجهة نظره والتأثير على عملية رسم السياسة العامة وذلك بطرق رسمية وغير رسمية ليس أقلها أهمية الديوانية، تلك المؤسسة الاجتماعية الكويتية بالغة الأهمية والأثر.

وليس القصد من التقسيم السابق أن الأفراد والجماعات في المجموعتين ـ الحكومية وغير الحكومية ـ يعملون بمعزل عن بعضهم البعض. فهذا أبعد ما يكون عن الصواب. إذ الواقع أن احد مصادر التعقيد في عملية رسم السياسة العامة هو وجود قنوات للتفاعل المستمر بين الأفراد والجماعات في كل مجموعة مع الأفراد والجماعات في نفس المجموعة، ومع الأفراد والجماعات في المجموعة الأخرى. وبالإضافة إلى هذا فإن الفرد قد يكون عضواً في أكثر من تنظيم واحد وبالتالي يصبح عضواً في المجموعتين في وقت واحد. فنظم الحكم الديمقراطية تحرص بطبيعتها على إتاحة أكبر قدر من الفرص، وفتح أكبر عدد من المجالات، التي يمكن من خلالها للفرد والجماعة أن تشارك في عملية رسم السياسة العامة. وإذا كانت هذه ظاهرة ملحوظة في الدول الديمقراطية بصفة عامة، فهي في الكويت أكثر وضوحاً

نظراً لصغر حجم المجتمع الكويتي وتماسكه وقوة الروابط بين أفراده وتمسكه ـ رغم تحضره ـ بكثير من تقاليد وعادات وسلوكيات المجتمع القبلي.

ومن ناحية أخرى، يلزم الإشارة إلى أن التفاعل والاتصالات والتعاون والتفاوض والصراع الذي يجري بين كل هذه الأطراف في سبيل التأثير في شكل السياسة العامة بصورة أو أخرى يمثل شبكة معقدة من الاتصالات ومن التشاور بين مؤسسات حكومية وغير حكومية هدفه إعداد مقترحات سياسة عامة تتمتع بقبول عام قدر الإمكان وبالتالي بزيادة احتمالات نجاحها كوسيلة لحل المشكلة. إلا أن هذا القبول العام في ذاته لا يكفي؛ إذ يلزم أن تلتزم مقترحات السياسة العامة بالمبادىء الأساسية والقيم العقائدية والنظم السياسية والقانونية للمجتمع كما يحددها دستور البلاد. وبناءً عليه، فليس للمسؤولين حرية مطلقة في رسم سياسة عامة ـ أية سياسة عامة ـ حتى ولو كان ذلك بناء على تشاور على نطاق واسع. بل إن عليهم التزام الحدود والقيود التي يفرضها دستور البلاد وقوانينها ونظامها السياسي وتعبّر عن مبادىء وقيم وعادات ومعتقدات المجتمع الكويتي.

بناءً عليه، يمكن تصور مرحلتين نظريتين في النشاط الحكومي الهادف إلى إعداد مقترحات السياسة العامة. الأولى تجري فيها الاتصالات بين المسؤولين وكافة الأطراف الحكومية وغيرها بدرجة كبيرة من الحرية والمرونة والتشعب وتسير في كل الاتجاهات. وتنتهي هذه المرحلة بإعداد مشروع بسياسة عامة ترى الحكومة إمكان تقديمه بصورة رسمية لمؤسسات الدولة المسؤولة عن اتخاذ قرارات السياسة العامة. عندئذ تبدأ المرحلة الثانية وهي التأكد من أن المشروع في مضمونه والإجراءات التي اتبعت في إعداده وإقراره والقيم التي ينطوي عليها تلتزم بالحدود الدستورية والقانونية والسياسية لهذا المجتمع.

جـ ـ إجراءات إعداد مقترحات السياسة العامة

اشتراك الأفراد والجماعات والمنظمات المختلفة السابق ذكرها يوحي

بوجود نمط واحد ثابت لاشتراكها، ترتيباً خاصاً لظهورها على مسرح السياسة العامة، أو حتى لدور كلٌ منها ومدى قدرتها أو استعدادها للاشتراك في الخطوات المعقدة لرسم مقترحات السياسة العامة. فهناك تفاوت كبير بينها. فالبعض قد يكتفي بالحدّ الأدنى وهو الاشتراك في العمل على إثارة اهتمام الحكومة وإدراج المشكلة في جدول الأعمال. والبعض الآخر بإمكانه أن يقطع الطريق حتى النهاية بإعداد مشروع بسياسة عامة يدفع بها، يحبّذ الحكومة على تبنّيها، ويتابع بالضغط حتى تصدر هذه السياسة في شكل رسمي ملزم. وهم في قيامهم بهذا الدور قد يعتمدون علي خبراء متخصصين يتولون استعمال أساليب علمية بقصد تعريف المشكلة وتحديد طبيعتها وأبعادها وبدائل حلّها وأفضليات كل بديل والأساس لاختيار ذلك البديل الأفضل الذي يقدم للحكومة كمشروع لسياسة عامة.

معنى ما تقدم أمرين هامين. الأول عدم وجود نمط واحد ثابت لاشتراك الأطراف المختلفة التي تهتم بالمشكلة المطروحة. والثاني تفاوت الأساليب والإجراءات التي يتبعها كلٌ من هذه الأطراف في الوصول إلى رأي يدعوا إليه ويدافع عنه في إطار الحوار السياسي حول السياسة الواجب اتباعها. ويمكن القول أن نجاح جماعات الضغط يتوقف إلى حدٍ كبير على الإعداد والاستعداد للمعركة السياسية باستخدام أساليب علمية تمكنها من التعرّف على أفضل البدائل ومهارة سياسية تحقّق لها ما تبغيه من أهداف.

وبصفة عامة، لا يختلف الإطار العام لإجراءات رسم السياسة العامة كثيراً عن الخطوات العملية لعملية اتخاذ القرارات. ويمكن تلخيص هذه الإجراءات فيما يلي: (أ) تعريف المشكلة بأكبر قدر من الدقة. (ب) تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها. (جـ) جمع الحقائق والبيانات اللازمة. (د) التعرّف على البدائل المتاحة. (هـ) تقييم مدى فعالية كل بديل باستعمال معايير موضوعية. (و) اختيار البديل الذي يعد بتحقيق بالأهداف بأكبر قدر من الفعالية.

هذا، وتتخذ في رسم السياسة العامة خطوات رسمية تختلف كما سبق القول من دولة إلى أخرى وفق النظام السياسي والتشريعي في كلٍ منها. وهي تمر في الكويت بخمس مراحل: الاقتراح، المناقشة، والتصويت، التصديق، الإصدار، والنشر. ويذكر الدكتور عادل الطبطبائي أن بداية العملية التشريعية في دولة الكويت هي حق اقتراح القوانين التي وصفها بأنها «الخطوة الأولى التي تخطو بها العملية التشريعية مسيرتها. وإذا كان اقتراح القانون تسبقه دراسات معينة، فإن هذه الدراسات تعتبر بمثابة خطوات تمهيدية نحو التقدم بالاقتراح، وعليه لا تعتبر من المراحل التشريعية، وإن كانت ضرورية لبدئها»[٢١].

وحيث إن الدستور الكويتي ينص في مادة (٥١) على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة، فلكلٌ من الأمير وكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين. وتؤكد هذا المادة (٦٥) التي تقرر أن «للأمير حق اقتراح القوانين»، والمادة (١٠٩) التي تقضي أن «لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين». ويضيف الدكتور الطبطبائي أن «الأمير عندما يقترح أحد القوانين، لا يباشر بذلك حقاً شخصياً له، بل بصفته رئيس السلطة التنفيذية، الأمر الذي يقضي أن يباشر الأمير هذا الحق عن طريق المراسيم، الأداة القانونية لمباشرته اختصاصاته، وفقاً لما تنص عليه المادة (٥٥) من الدستور»[٢٢].

والخطوة الثانية في العملية التشريعية في النظام الدستوري لدولة الكويت هي مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع القانون إذ إن «إقرار مشروع قانون معين لا يمكن أن يتم إلا بعد مناقشاته والتصويت عليه» في مجلس الأمة. ولحقّ المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين أهمية تشريعية بالغة.

(٢١) دكتور الطبطبائي، عادل، النظام الدستوري في الكويت ـ دراسة مقارنة. (الكويت: دار العلوم، ١٩٨٥)، ص ٦٣٥.

(٢٢) دكتور الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٣٧ ـ ٦٣٨.

«فالمناقشة كثيراً ما تكشف عن عيوب ونواقص في المشروع المقترح. كما أن المناقشة تكشف عن اتجاهات البرلمان نحو سياسة الحكومة وبرامجها في العمل والذي تتقدم به إلى المجلس على شكل مشروعات قوانين في الغالب. وتعدّ المناقشة والتصويت داخل البرلمان من أهم مراحل التشريع حيث تتقرر فيها القوة الإلزامية للقوانين، لأن إسباغ الصفة الآمرة على مشروعات القوانين تتأتى من عرضها على البرلمان ونيلها موافقته»[٢٣].

والمرحلة الثالثة في العملية التشريعية هي التصديق على القانون، وهي خطوة جوهرية في صنع القانون. ويثير حق التصديق جدلاً فقهياً، إذ بينما يتفق أساتذة القانون «على تفوق أهمية التصديق»، إلا أنهم يختلفون «على الدور الذي يلعبه التصديق في العملية التشريعية» ودور كلٍ من رئيس الدولة والسلطة التشريعية فيها. وحيث إن هذا الجدل الفقهي يخرج عن نطاق اختصاص البحث الحالي، يكفي القول أن التصديق يعتبر من «المراحل الأساسية التي يمر بها التشريع» في دولة الكويت. «فهو يقابل موافقة مجلس الأمة على مشروع القانون. وهذا ما نصّت عليه المادة (٦٥) من الدستور بقولها (للأمير حق اقتراح القوانين، وحق التصديق عليها...). فالتصديق إذن هو إعلان من جانب الأمير بموافقته على المشروع الذي أقرّه مجلس الأمة، سواء كان هذا المشروع مصدره الحكومة أو أحد أعضاء المجلس»[٢٤].

ويلي ذلك في خطوات العملية التشريعية حق إصدار القوانين. و«الإصدار عبارة عن عمل يقرر بموجبه رئيس الدولة أن القانون قد تمت مراجعته وأنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان. فإذا ما تأكد لرئيس الدولة أن القانون قد استوفى الشروط التي يتطلبها الدستور في القانون قام

(٢٣) دكتور الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٤٠.

(٢٤) دكتور الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٥٤ - ٦٥٧.

بإصداره»[٢٥]. وقد أعطى الدستور الكويتي - في المادة (٦٥) - لأمير البلاد الحق في اقتراح والتصديق على وإصدار القوانين. كما حدد الدستور الكويتي «موعداً معيناً يتم خلاله إصدار القوانين، وهي فترة ثلاثين يوماً من تاريخ رفع مشروع القانون للأمير للتصديق عليه. وحسناً فعل المشرّع بهذا المسلك. فلم تعد عملية إصدار القوانين متروكة لإرادة السلطة التنفيذية، كما هو الحال في بعض الدساتير التي لم تحدد موعداً لإصدار القانون، كالدستور المصري عام ١٩٢٣، ١٩٦٤»[٢٥].

والخطوة الخامسة والأخيرة في العملية التشريعية هي نشر القوانين. و«النشر عبارة عن عمل مادي تقوم به السلطة التنفيذية ويقصد به إعلام الأفراد بصدور قانون معين ذلك أنه لا يتصور أن يطالب الأفراد باتباع أحكام قانون دون أن تتاح لهم فرصة معرفة أحكامه والإحاطة بها. ويتم النشر عادة في الجريدة الرسمية، وهي في الكويت تسمى (الكويت اليوم). ولا يُغني النشر في الجرائد أو الصحف العادية أو إذاعة أحكام القانون عن طريق الإذاعة والتليفزيون عن النشر في الجريدة الرسمية»[٢٦].

ويضيف الدكتور الطبطبائي أن الدستور الكويتي قد عالج موضوع نشر القوانين في المادة (١٧٨) التي تقضي بأن «تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويجوز مدّ هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في القانون». وكذلك في المادة (١٧٩) التي تنص على أنه «لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ. ويجوز في غير المواد الجزائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة». ويستخلص الكتور الطبطبائي من هذين النصين ما يلي:

(٢٥) دكتور الطبطبائي، المرجع السابق.

(٢٦) دكتور الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٦٥ - ٦٦٦.

١ ـ «إن نشر القانون أمر واجب على السلطة التنفيذية، عليها أن تقوم به خلال أسبوعين من وقت الإصدار. وذلك حتى لا تعمد السلطة التنفيذية عن طريق عدم نشر القانون أو تأخر نشره إلى تعطيل تنفيذ القانون أو تأجيل تنفيذه. فإذا تأخرت السلطة التنفيذية أو امتنعت عن نشر القانون، فإنها تعرّض نفسها للمسؤولية السياسية تجاه مجلس الأمة، كما أن الأفراد يكونون في حِلّ من الالتزام بأحكامه طالما أنهم لم يعلموا بها عن طريق النشر. . .».

٢ ـ «الأصل ألاّ يعمل بالقانون فور نشره، وإنما يبدأ العمل به بعد شهر من تاريخ نشره. ولكن هذا الأصل أجاز الدستور الخروج عليه. . .».

٣ ـ «والأصل، كذلك سريان أحكام القانون على الوقائع التي تحدث بعد العمل بأحكامه، فلا يطبق بأثر رجعي. . . ومع ذلك فإن الدستور أجاز الخروج على الأصل. . .»(٢٧).

في ختام هذا البحث، يجب أن نتذكر أحد خصائص السياسة العامة الهامة وهو أن رسم السياسة العامة نشاط سياسي بالدرجة الأولى حتى لو اتبع فيه أساليب علمية. فلرسم السياسة العامة جانبين أحدهما موضوعي علمي والثاني شخصي سياسي. ولا تتحكم العوامل الموضوعية العلمية في النتيجة قدر تحكم الاعتبارات السياسية الشخصية. إلا أنه كلما قدّمت الحجج الموضوعية كلما ازدادت صعوبة تغليب العوامل والمؤثرات الشخصية أو السياسية في إقناع أصحاب القرار أو الرأي العام.

إقرار السياسة العامة:

الشرح السابق يبرز حقيقة هامة. فدستور دولة الكويت يقضي بأن مجلس الوزراء يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة. إلا أن مجلس الوزراء لا ينفرد بهذه العملية. فالسياسة العامة التي يرسمها هي في واقع الأمر محصلة التوفيق بين مشروعات عديدة يقترحها أفراد وجماعات

(٢٧) دكتور الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٦٧.

وهيئات ومنظمات مختلفة في المجتمع الكويتي، كلّ منها يأمل أن تصدر السياسة العامة محققة لأكبر قدر من أهدافه. وإذا كانت مرحلة رسم السياسة العامة تتميز بتعدد المشروعات والمقترحات والآراء، فإن مرحلة إقرار السياسة العامة تتميز باختيار الحكومة لاقتراح واحد باعتباره أفضل بديل لحل المشكلة المطروحة. والأفضلية هنا قد لا تكون بالضرورة أفضلية علمية موضوعية، ولكن أفضلية سياسية تسعى لتحقيق أكبر قدر من التوفيق بين الآراء وأكبر درجة من الرضاء العام.

المقصود بإقرار السياسة العامة هو إصدارها في الشكل القانوني الذي يكسبها شرعية ويضفي عليها قوة الإلزام. ويتخذ إقرار السياسة العامة أشكالاً مختلفة تتناسب مع طبيعة المشكلة ومستوى القرار اللازم لعلاجها. فقد تصدر في صورة تصريح من رئيس الحكومة أو مسؤول رسمي، أو في صورة قرار وزاري، كما قد تصدر في شكل قرار من مجلس الوزراء أو مرسوم أميري أو قانون.

وبذا فإقرار السياسة العامة ضرورة لازمة وسابقة لوضعها موضع التنفيذ. ولا شك أن إجراءات إقرار السياسة العامة عملية سياسية تشريعية تتم وفق نظام الحكم والسياسة والنظام التشريعي في كل دولة. كما أنها تنطوي على إجراءات معقدة بدرجة قد تكون أكبر في الدول الديمقراطية منها في غيرها. فهي تنطوي بصفة عامة على ما يلي: (أ) التأكد من أن الحكومة تتمتع بالسلطة القانونية والتشريعية التي تمكنها من ممارسة حق رسم هذه السياسة العامة. (ب) العمل على تكوين غالبية ـ شعبية بصفة عامة وبين أعضاء السلطة التشريعية بصفة خاصة ـ مؤيدة للسياسة العامة المقترحة. ويتطلب تكوين هذه الغالبية جهداً سياسياً كبيراً من المسؤولين عن رسم السياسة العامة والإداريين أو البيروقراطيين ورئاسة الحكومة كذلك. وهي عملية سياسية مطلقة تنطوي على كثير من التفاوض الذي ينصب على كل عناصر السياسة العامة المقترحة ابتداء من تعريف المشكلة إلى الحل المقترح وأسس تقييم الحلول البديلة(٢٨).

(٢٨) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy., 110 - 120.

وإذا كان القانون هو الشكل الرسمي الأعلى الذي تتخذه السياسة العامة، فالتعرّف على إجراءات إقرار السياسة العامة يتطلب معرفة الخطوات التشريعية الرسمية التي يمر بها مشروع قانون إل أن يصدره أمير البلاد وينشر في الجريدة الرسمية. وتتلخص هذه المراحل في:

أ ـ اقتراح القانون.

ب ـ مناقشة المشروع في مجلس الأمة.

جـ ـ التصديق عليه.

د ـ إصداره.

هـ ـ نشره في «الكويت اليوم»، الجريدة الرسمية لدولة الكويت[29].

بقي بأن نذكر أن إقرار السياسة العامة وإعلانها في الصورة القانونية المناسبة لا يكفي في ذاته لحل المشكلة. فمن الخطأ الاعتقاد أن مجرد إصدار قانون بسايسة حكومية كفيل بحل المشكلة التي دعت إلى إصداره. فما القانون إلا تعبير شرعي عن الهدف الذي تلتزم الحكومة بالسعي إلى تحقيقه والقواعد الأساسية التي يلزم اتباعها في العمل على تحقيق هذا الهدف. وهو بذلك ليس نهاية في حدّ ذاته، بل مجرد مرحلة هامة من مراحل العمل السياسي التشريعي.

تمويل السياسة العامة

تعرف السياسة العامة بأنها الأسلوب الذي تتبعه الحكومة أو تقرّ إتباعه بقد حل مشكلة عامة أو توفير حاجة عامة. وكما سبق القول، تتخذ السياسة العامة شكل قرار يصدر من صاحب السلطة يتمتع بالشرعية القانونية وقوة الإلزام. إلا أن هذا القرار لا يحدث أثراً ـ إيجابياً أو سلبياً ـ بشأن المشكلة

(٢٩) لمناقشة تفصيلية لهذه المراحل، انظر دكتور الجمل، يحيى، النظام الدستوري في دولة الكويت ـ مع مقدمة في المبادىء الدستورية العامة. (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٧٠ ـ ١٩٧١)، ص ٢٠١. ودكتور الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٣٤ ـ ٦٧٠.

العامة التي يعالجها ما لم تتوافر له مقوّمات لازمة لترجمة ما ينطوي عليه من مبادىء وأسس وقواعد إلى برامج عمل تنفيذية يمكن أن تحقّق الأهداف العامة المنشودة. ولا شك أن توافر الاعتمادات اللازمة هو أهم متطلبات تحويل السياسة العامة من مجرد حبر على ورق، إلى برامج عمل وتنظيم وموظفين وبيروقراطية تتولى التنفيذ وتحقق الإنجاز.

وتختلف طرق تمويل السياسة العامة من نظام حكم إلى آخر. إلا أنها عادة تتخذ إما شكل قانون خاص بالتمويل، أو إدراج اعتماد خاص ضمن الميزانية العامة للدولة التي تعتبر تخصيصاً مالياً لتنفيذ مختلف السياسات العامة التي تنفذها الحكومة. ومن الضروري أن نذكر أن إقرار الميزانية اللازمة لتمويل سياسة معينة هي جزء من عملية رسم السياسة العامة ومرحلة من مراحلها. ولذا يعتبر تمويل السياسة العامة حلقة من حلقات عملية رسم السياسة العامة.

وسواء كان التمويل يتم بإصدار قانون خاص أو ضمن قانون الميزانية العامة للدولة فهو عملية سياسية هامة تتيح الفرصة من جديد للمسؤولين في السلطتين التنفيذية والتشريعية لإعادة التفكير في ـ وتقييم كلٍّ من ـ عناصر السياسة العامة المقترحة. كما أنها تتيح الفرصة للأفراد ولجماعات الضغط لاستمرار نشاطهم وضغطهم على مراكز اتخاذ القرارات على أمل خروج السياسة العامة بالصورة التي تخدم أغراضهم وتحقّق أهدافهم. مؤدى هذا أن الإجراءات التي تتبع لتمويل سياسة عامة هي مجال وفرصة أخرى لاستمرار الصراع والجدل السياسي حول المشكلة يمكن أن يترتب عليه تغيير موضوعي في البديل المقترح لحلّها.

من هذا المنطلق يمكن تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها ترجمة مالية للسياسات الحكومية الهادفة إلى حل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته. وهي بهذا في جوهر العمل السياسي وصلب العملية السياسية. فالميزانية قرار حكومي يتضمن ثلاثة عناصر رئيسية: الأول، بيان بما تعتزم الحكومة القيام به

ب ـ تنفيذ السياسة العامة

١ ـ مقـــدمة:

السياسة العامة هي ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لحل مشكلة عامة، توفير مطلب عام، أو تحقيق هدف يطلبه المجتمع. وقد تركز البحث حتى الآن في تحليل الكيفية التي يتم بمقتضاها رسم السياسة العامة ابتداء من نشأة وتحديد وتعريف المشكلة العامة، العوامل المؤدية إلى إثارة اهتمام الحكومة بالمشكلة وإدراجها في جدول الأعمال، الخطوات التي تتبع في داخل الحكومة لرسم مقترحات السياسة العامة، الكيفية التي يتم بها إقرار السياسة العامة وصياغتها في شكل قانون ملزم، وأخيراً تمويل السياسة العامة وتوفير الاعتمادات اللازمة لتنفيذ القرار بسياسة عامة.

وقد تبين مما تقدم ما تتصف به عملية رسم وإقرار السياسة العامة من تعقيد ناتـج عن تفاعـل بين أفـراد وجماعـات وهيئـات مختلفـة حكومية وغير حكومية لكل منهـا تصـور معين عن ماهية وطبيعـة المشكلة يختلف عن الأخرى، وبالتالي فكلُ منها يقترح حل المشكلة بطريقة مختلفة تحقق له أكبر المكاسب، وتفرض عليه أقل التضحيات. ومن هذا تتضح أهمية الدور الذي تقوم به الحكومة كوسيط يسعى للتوفيق بين وجهات نظر متضاربة، يتفاعل سياسياً مع كل الأطراف المعنية، ويحاول رسم مقترحات السياسة العامة التي يعتقد أنها تحقق أكبر قدر من الرضاء العام. وهذا نشاط ذو طابع سياسي أساساً. وبالإضافة إلى هذا، فيرجع التعقيد في عملية رسم

السايسة العامة أيضاً إلى أن الحكومة ـ في سعيها لإيجاد حل مُرض للمشكلة ـ تعتمد ليس فقط على الحكمة السياسية لقادتها في التوفيق بين وجهات نظر متعارضة، ولكنها تعتمد أيضاً وبنفس الدرجة من الأهمية على اتباع أساليب علمية موضوعية للوصول إلى استخلاص أفضل أسلوب بديل يحقق حل المشكلة بأعلى درجة من الكفاءة وأقل التكاليف في الوقت الجهد والمال. وقد يكون هذا المزج بين الأسلوب العلمي الموضوعي من ناحية، والعمل السياسي الشخصي من ناحية أخرى، هو أهم أسباب تعقيد عملية رسم السياة العامة.

المهم الآن أنه نتيجة هذا كله هو صدور قرار من صاحب السلطة يحدد ما ستقوم الحكومة بعمله في سبيل حل المشكلة ومقدار المال الذي تخصصه لهذا الغرض من ميزانية الدولة. والجدير بالذكر هنا أن هذا القرار والاعتماد المالي المتعلق به ـ على أهميتهما ـ لا يعنيان أن المشكلة في طريقها إلى الحل. وإنما يعنيان فقط أن لدى الحكومة سلطة وعليها مسؤولية إعداد وتنفيذ خطط وبرنامج عمل لتطبيق قرار السياسة العامة بما يرجى أن يحقق علاج المشكلة ويحقق رضاء الجميع.

بناءً عليه، فالمرحلة التالية في الدراسة هي مرحلة تنفيذ السياسة العامة، وغايتها الأساسية العمل على تحقيق أهداف السياسة العامة كما حددها المشرّع بكفاءة وعدالة ومساواة. أي إن هدف مرحلة التنفيذ هو استعمال رشيد للاعتمادات المالية المقررة في القيام بما يتطلبه تحقيق أهداف السياسة العامة من مشروعات وبرامج عمل وإجراءات تحل المشكلة وتحقق الرضاء العام.

والصفحات التالية تبحث في طبيعة مرحلة تنفيذ السياسة العامة وما تنطوي عليه من أعمال. وينتظم البحث في العنصرين التاليين:

ماهية وطبيعة تنفيذ السياسة العامة.

العملية الإدارية وتنفيذ السساسة العامة.

من أعمال خلال السنة المالية. وهو بيان بالسياسات العامة التي تقرر الحكومة اتباعها والبرامج اللازمة لتنفيذها. الثاني، بيان بمقدار المال الذي ينفق خلال تلك السنة المالية عامة، ونصيب كل سياسة عامة من هذا المال العام. وعادة يكون الإذن بالصرفه في حدود المبالغ المخصصة في الميزانية. الثالث، هو بيان مصادر المال العام الذي تعتمد عليها الحكومة في التمويل. وموارد الدولة لها عدة مصادر تختلف من دولة إلى أخرى منها حصيلة الضرائب وإيرادات النفط وعوائد الاستثمارات الخارجية والداخلية لاحتياطيات الدولة وغير ذلك.

وحيث إن الميزانية في صميم العملية السياسية بل وجوهر العمل السياسي، فعادة ما يتركز الجدل والصراع السياسي حولها باعتبارها فرصة لتقييم ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به من أعمال والفوائد التي تعود على المجتمع والدولة من هذا الانفاق. وتزداد حدّة الجدل كلما ازدادت نفقات الدولة عن مواردها أو احتدّت الأزمات الاقتصادية الأمر الذي يفرض المفاضلة بدرجة أكبر من الدقة بين برامج العمل الحكومي وترتيب أولوياتها وأهمياتها والتضحية بما لا يتمتع بدرجة كبيرة من الأهمية. فالميزانية أداة للاختيار السياسي من بين بدائل الإنفاق ولذا تحتل مناقشات الميزانية في السلطة التشريعية اهتماماً خاصاً من جماعات الضغط وأصحاب المصالح المتضاربة كلٌ يسعى لتحقيق ما يستطيع من المكاسب المالية للسياسة العامة التي يتبناها[٣٠].

وأخيراً يلزم الإشارة إلى أهمية مستوى التمويل الذي توفره السلطة التشريعية لتنفيذ سياسة عامة معينة باعتباره عامل حيوي ومحدد رئيسي

(٣٠) انظر على سبيل المثال وقائع اجتماع مجلس الأمة يوم ١٩٨٥/٧/٦ الذي أقرّت فيه ميزانية مؤسسة البترول الكويتية ،على الرغم من اقتراح قدّمه خمسة نواب بتأجيل مناقشة الميزانية لحين عودة وزير النفط الشيخ علي الخليفة من فيينا. القبس، ١٩٨٥/٧/٧.

لاحتمالات نجاح هذه السياسة في تحقيق أهدافها. ويعتبر مقدار المال العام الذي تخصصه السلطة التشريعية لسياسة عامة معينة دليلاً ومؤشراً على مدى اهتمامها بتوفير مقوّمات النجاح لهذه السياسة العامة وإن كان المال وحده لا يضمن النجاح في تحقيق الأهداف. وبالعكس، فعدم اعتماد ميزانية مناسبة لتمويل المشروعات التي تتطلبها السياسة العامة أو اعتماد مستوى من التمويل لا يتناسب مع متطلبات تنفيذ خطط ومشروعات وبرامج العمل لتنفيذ السياسة العامة قد يترجم على أنه عدم اهتمام كافٍ أو جدّي بالمشكلة العامة التي من أجلها رسمت السياسة العامة، وقد يترتب عليه الحكم المسبق على هذا المشروع بالفشل[٣١].

(٣١) Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, Implementation .and Public Policy. (Glenview, Illinois: Scott, Foresman, 1983), p. 26.

ب - توظيف القوى البشرية المناسبة عدداً وتأهيلاً والمدربة على أداء الوظائف اللازمة.

جـ - استخدام الموارد المالية والمادية اللازمة لدورة العمل والإنتاج.

والمقصود بالتنفيذ هو ترجمة الأهداف إلى برامج ونشاطات وإجراءات وخطوات عمل منسقة متكاملة يقوم بها موظفون عامّون في الوحدات التنظيمية المكونة للإدارة العامة ويلتزمون فيها بمعدلات كمية ونوعية للأداء وبشروط معينة للتطبيق بما يحقق أهداف السياسة العامة بكفاءة واقتصاد وعدالة ترضي السلطة التشريعية والجمهور. أي إن التنفيذ هو الإنجاز الفعلي أو التفاعل التطبيقي بين الأهداف والأعمال اللازمة لتحقيقها. وبهذا المعنى، يقصد به إدارة العمل الحكومي أو الإدارة العامة.

٣ - العملية الإدارية وتنفيذ السياسة العامة:

يمكن وصف الإدارة العامة أو الحكومية بأنها مجموعة من الأنشطة اللازمة لتخطيط برنامج العمل لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، وضع هذا البرنامج موضع التنفيذ، والتأكد من أن النتائج تتفق وما تسعى السياسة العامة لتحقيقه. وهي كالعمل السياسي تتصف بالتعقيد الكبير. ذلك أن الإدارة العامة تنطوي على مجموعات من النظم والعمليات الإدارية المتشابكة، التي يؤثر كلٌ منها في الآخر ويتأثر به، ويكمّل بعضها البعض في كل غايته النجاح في تحقيق الأهداف. كما تزداد تعقيداً نتيجة خضوعها لمؤثرات البيئة بعواملها الخارجية والداخلية.

ولا تختلف العمليات الإدارية التي تتبع في الإدارة الحكومية في جوهرها عن تلك التي تتبع في شركات ومؤسسات القطاع الخاص اختلافاً جوهرياً. ولذا يطلق على الأولى اسم إدارة عامة أو حكومية، والثانية إدارة أعمال بمعنى إدارة أعمال يقوم بها القطاع الخاص أو الأهلي. وهذا المفهوم يوحي بأن الاثنين - الإدارة العامة وإدارة الأعمال - فرعان من أصل واحد هو

الإدارة. وأن في جوهر العمليات الإدارية المتبعة في الحالتين عمليات مشتركة هي التخطيط، التنظيم، التوظيف، التمويل، الرقابة، القيادة، واتخاذ القرارات.

وليس الهدف من هذه الدراسة التحليل التفصيلي للعملية الإدارية في قطاع العمل الحكومي، إذ يمكن للدارس الرجوع إليها في مراجع الإدارة العامة[٣٣]. ولكن الهدف هو شرح مجموعة الأنشطة التي بمقتضاها يتم تخطيط برنامج العمل وتطبيقه بما يكفل النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة. فالغاية هي فهم طبيعة الدور الذي تقوم به الإدارة العامة كأداة لتنفيذ السياسة العامة، والعوامل التي تساعد على نجاح التنفيذ أو تعوقه.

وبناء عليه يمكن تعريف عملية تنفيذ السياسة العامة بأنها مجموعة الأنشطة التي تقوم بها السلطة التنفيذية بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة. ويمكن تقسيم هذه الأنشطة إلى أربعة مجموعات رئيسية هي:

أ - التخطيط.

ب - التنظيم.

جـ - التوظيف.

د - والتمويل.

أ - التخطيط وتنفيذ السياسة العامة:

التخطيط عملية إدارية جوهرية تنطوي على اتخاذ قرار بالأعمال اللازم القيام بها لتحقيق أهداف السياسة العامة، وكيفية القيام بها. فإذا اعتبرنا

(٣٣) انظر مثلاً دكتور مقلد، المرجع السابق. دكتور درويش، ابراهيم، الإدارة بين النظرية والممارسة. طبعة ثانية (الناشر غير معروف، ١٩٧٦). دكتور نجم، أحمد حافظ، مبادىء علم الإدارة العامة. (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩). دكتور عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة - مدخل بيئي مقارن. (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٩). دكتور درويش، عبد الكريم، ودكتورة تكل ليلى، أصول الإدارة العامة. (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٧)؛

الأهداف هي الغايات المستقبلية التي يرجى الوصول إليها، فالتخطيط هو ذلك العمل الإداري الذي يصف الطريق الذي يتبع من الآن للوصول إليها في الوقت المحدد لذلك. فالتخطيط يصف البرامج والمشروعات والنشاطات التي تتبع للوصول إلى الغايات. ولذا وصف بأنه «التفكير قبل العمل، بناء الأهداف وتعيينها، وتحديد الوسائل التي يمكن من خلالها رؤية ترجمة صحيحة ودقيقة وعملية لهذه الأهداف، وذلك قبل المضي قدماً في تحقيق الهدف أو الوظيفة»[٣٤].

والتخطيط هو البديل المنطقي للسلوك الارتجالي في العمل، وهو الموجّه والمنظّم لجهود العاملين في تنفيذ السياسة العامة على مختلف مستوياتهم وتخصصاتهم. وهو أيضاً أحد الأسس الرئيسية في تقييم مدى النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة. ولذا، يعتبر التخطيط «من أهم أنشطة الإدارة، فهو نشاط يتضمن الاختيار من مجموعة كبيرة من البدائل تتوقف عليها عملية صنع قرارات الإدارة، بل يصبح هو جوهر تلك العملية، وهو النشاط الذي يسبق الأنشطة الأخرى، كما أنه النشاط الذي يتوقف عليه كل نشاط آخر. وبهذا المعنى الهام يمكن أن نعتبر كل مرحلة في العمل الإداري ناتج مباشر للتخطيط»[٣٥].

وكما هو معروف، تختلف الحكومات في مدى اهتمامها بالتخطيط وبمستوى ومدى التخطيط الذي تتبعه في القيام بدورها في خدمة المجتمع. وكما هو الحال في غيره من عناصر العمل الحكومي، يتوقف نوع ومستوى ومدى التخطيط في كل دولة على طبيعة النظام السياسي فيها وعلى بيئتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومع الاعتراف بالمبالغة في التبسيط، يلاحظ بصفة عامة أن الدول

(٣٤) دكتور درويش، إبراهيم، المرجع السابق، ص ١٦٤.
(٣٥) دكتور رشيد، احمد، نظرية الإدارة العامة ـ السياسة العامة والإدارة. طبعة رابعة. (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٦)، ص ١٨٣.

الاشتراكية والشيوعية التي تملك موارد وأدوات الإنتاج من ناحية، وكثير من الدول النامية من ناحية أخرى تميل إلى تبنّي فكرة التخطيط القومي الشامل. فكثير من هذه الدول تنشيء أجهزة مركزية للتخطيط تكون على صلة وثيقة بالقيادة السياسية، يعهد إليها بإعداد خطط خمسية ـ أو غير ذلك ـ شاملة لكافة قطاعات النشاط اللازمة للتنمية الاقتصادية من ناحية، والقطاع الخاص إن وجد من ناحية أخرى، وبأنواع معينة من النشاط ومستويات من العمل ومحددات الإنفاق الذي يسمح لها بممارسته خلال فترة تنفيذ الخطة. والتخطيط في هذه الحالة شامل وكلي بمعنى أنه «يتضمن القيام بعملية مسح لجميع الموارد والإمكانات المتاحة مادية كانت أو بشرية وتوجيهها ناحية أفضل الاستخدامات الممكنة بما يحقّق الانسجام والترابط بين أجزاء الاقتصاد الوطني ويحدّد مسارات حركته بما يكفل عدم وجود اختناقات في أي جزء من أجزائه يمكن أن يعوق هذه الحركة»[٣٦].

أما الدول الرأسمالية والديمقراطية عامة فالملاحظ أنها لا تأخذ عادة بالتخطيط المركزي القومي الشامل انطلاقاً من قناعتها بالفكر الرأسمالي والمذهب الفردي. كما أن هذه الدول تعتمد عادة بصفة أساسية على قطاع خاص نشيط وقوي وديناميكي بدرجة أكبر من اعتمادها على القطاع الحكومي في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية لمجتمعاتها. ليس معنى هذا أنه لا يوجد تخطيط في هذه الدول. فالتخطيط موجود ولكن على مستوى جزئي تمارسه كلٌ من وزارات أو وحدات الإدارة العامة كوسيلة لحسن تنفيذ السياسات العامة الموكلة لها. والتخطيط الجزئي «يهتم بجانب ـ أو أكثر ـ من النشاط الاقتصادي دون النظر إلى الجوانب الأخرى. فالتخطيط للقطاع الصناعي مثلاً قد يهدف إلى الارتفاع بكفاءة استغلال الطاقات القائمة داخل الأنشطة

(٣٦) دكتور علي، احمد فؤاد، «وظيفة التخطيط في الجهاز الإداري». محاضرة في برنامج المعينين الجدد ١٩ ـ ١٩٨٥/١٠/٣٠، كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الكويت. غير منشورة.

جـ ـ الموارد المالية وتنفيذ السياسة العامة:

يعتمد النجاح في تنفيذ السياسة العامة على توافر التمويل اللازم. وكما سبق القول، فالتمويل مرحلة رئيسية من مراحل رسم السياسة العامة. كما أنه ضرورة حيوية لعملية تنفيذ السياسة العامة بما تنطوي عليه من تخطيط وتنظيم وتوظيف وإنتاج. فإذا كان القرار الحكومي بسياسة عامة يعني ماذا تعتزم الحكومة عمله لحل مشكلة عامة، فإن هذا القرار لا يتحول إلى عمل فعلي إلا إذا اقترن بتوفير قدر مناسب من الموارد المالية. وبالتالي، فالتمويل هو قرار سياسي بمقدار المال العام الذي تخصصه الحكومة لتنفيذ سياسة عامة، ومصدر هذا المال.

والميزانية العامة للدولة هي الأداة التي يعتمد عليها في تحديد نفقات الدولة ومواردها، أي مقدار الإنفاق العام على ما تمارسه الحكومة من نشاطات، ومصادر هذا الإنفاق. ولذا يمكن اعتبار الميزانية العامة قائمة جرد بالسياسات العامة التي تكلف السلطة التنفيذية والإدارة العامة بتنفيذها خلال السنة المالية. وبالتالي فحجم الميزانية العامة للدولة يرتبط ارتباطاً وثيقاً مباشراً بدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ويزداد بزيادة نشاطات الحكومة وتشعبها وتغلغلها في مختلف جوانب الحياة.

وتختلف الدول اختلافات كبيرة في نظمها المالية وأساليب إعداد الميزانية ومقدار وأنواع الميزانيات التي تتبعها. كما تختلف كذلك في دورة إعداد الميزانية، وفي تاريخ بداية ونهاية السنة المالية. ففي دولة الكويت، ينظم قواعد الميزانية العامة للدولة والرقابة على تنفيذها مرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨، الذي أقرّ بالقواعد التالية:

١ ـ مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة.

٢ ـ أن السنة المالية تبدأ في أول يوليو وتنتهي في ٣٠ يونيو من كل عام.

٣ ـ إن وزير المالية يحدد شكل الميزانية العامة[٤٠].

ويتبع في إعداد ميزانية دولة الكويت خطوات بسيطة نسبياً تنقسم إلى مرحلتين. مرحلة إعداد مشروع الميزانية، ومرحلة اعتماد وتنفيذ الميزانية. ويمر إعداد مشروع الميزانية العامة بخطوات تتلخص فيما يلي. فيما يتعلق بالنفقات:

١ ـ تعدّ كلٌ من الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات تقديرات لنفقاتها موزعة على أبواب الإنفاق طبقاً لتعليمات يصدرها وزير المالية. وترسل هذه التقديرات إلى وزارة المالية في موعد تحدده هذه الوزارة.

٢ ـ ترسل التقديرات إلى وزارة التخطيط وديوان الموظفين ـ لدراستها ـ كلٌ منها في حدود اختصاصه ـ من الناحية الفنية، وإبلاغ ملاحظاتها إلى وزارة المالية.

٣ ـ تعدّ وزارة المالية تقديرات النفقات في صورتها النهائية. أما فيما يتعلق بالإيرادات فالإجراءات على درجة مماثلة من البساطة. إذ تعدّ كل جهة من الجهات الحكومية التي تحقّق إيراداً تقديرات بالإيرادات المتوقعة خلال السنة المالية متبعة في التقدير تعليمات وزارة المالية. ثم ترسل هذه التقديرات لوزارة المالية التي تضعها في الصورة النهائية لإيرادات الدولة. وتراعي وزارة المالية في وضع مشروع الميزانية بشقيها أحكام المرسوم بقانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ في شأن احتياطي الأجيال القادمة الذي يقضي بأن «تقتطع سنوياً اعتباراً من السنة المالية ١٩٧٦ ـ ١٩٧٧ نسبة قدرها عشرة في المائة من الإيرادات العامة للدولة. ويفتح حساب خاص لتكوين احتياطي بديل للثروة النفطية يسمى احتياطي الأجيال القادمة ترصد فيه هذه الأموال»[٤١].

---

(٤٠) دكتور النجار، عبد الهادي، اقتصاديات النشاط الحكومي: المبادىء النظرية العامة وتطبيقات من دولة الكويت. (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٨٢)، ص ٣٩٧ ـ ٣٩٩.

(٤١) دكتور النجار، المرجع السابق.

الصناعية المختلفة أو ترسيع تلك الطاقات بزيادة حجم الاستثمارات، بمعزل عن بحث العلاقات المتشابكة بين هذا القطاع وغيره من القطاعات الأخرى»، وبدون متدخل حكومي في التنفيذ الفعلي لبرامج العمل التي تتضمنها الخطة[٣٧].

ودولة الكويت تنتمي إلى مجموعة الدول التي لم تتبنى التخطيط الشامل. إذ على الرغم من أن مجلس التخطيط (الذي حلّت محله وزارة التخطيط في ١٩٧٦) قام بإعداد خطتين قوميتين خمسيتين شاملتين (٦٧/١٩٦٨ إلى ٧١/١٩٧٢ و ٧٦/١٩٧٧ إلى ٨٠/١٩٨١)، إلا أنه لأسباب مختلفة لم يتم إقرار أيٍّ من الخطتين[٣٨]. وهكذا ينتمر العمل في الكويت - كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية - بالتخطيط الجزئي في داخل كل وزارة، وذلك في إطار برنامج عمل حكومي أكثر شمولاً واتساعاً. وقد أعدت وزارة الصحة العامة خطة للفترة ١٩٨٢ - ٢٠٠٠، وأعدت الحكومة الحالية لدولة الكويت برنامج العمل الحكومي للسنوات ٨٥/١٩٨٦ - ٨٩/١٩٩٠ الذي أولى اهتماماً خاصاً «لقضايا ملحّة تواجه المجتمع والاقتصاد الكويتي في الوقت الراهن، وبالتحديد فيما يتعلق بالسعي إلى تحقيق التوجهات الرئيسية التالية: (١) الاتجاه نحو تعديل التركيبة السكانية. (٢) زيادة مساهمة المواطنين في العمل والإنتاج. (٣) توفير متطلبات التنمية الاجتماعية. (٤) البدء بإحداث تنمية إدارية شاملة. (٥) الاهتمام بحسن استخدام الموارد المالية. (٦) تنمية دور القطاع الخاص»[٣٩].

ب - التنظيم لتنفيذ السياسة العامة:

أما التنظيم فهو تكوين الجهاز الوظيفي الذي يتولى تنفيذ ما تتضمنه

(٣٧) دكتور علي، المرجع السابق، ص ٣.

(٣٨) دكتور عبد الخالق، ناصف، «الأبعاد البيئة للبيروقراطية الكويتية»، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد ٣٨ (إبريل ١٩٨٤)، ص ٤١.

(٣٩) دكتور علي، المرجع السابق، ص ٢٨.

الخطط من برامج ومشروعات والذي يتوقف على أدائه تحقيق الأهداف التي ترمي إليها السياسة العامة. والتنظيم هو الإطار العام لهيكل الوظائف التي يتولى كلٌ منها مسؤولية تنفيذ جزء من الأعمال اللازمة لتحقيق الأهداف.

والتنظيم عملية إدارية تخطيطية معقدة تنطوي - من بين ما تنطوي عليه - على تحليل البرامج والمشروعات والأعمال اللازم القيام بها إلى وظائف يمكن أن يعهد بكلٍّ منها إلى موظف. فالوظيفة - وهي أصغر وحدة تنظيمية - هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي يلزم لتنفيذها جهد موظف واحد كل الوقت. وكما هو معروف، تنظم الوظائف في مجموعات وعلى مستويات تتخذ مسميات مختلفة مثل شعب وأقسام وإدارات ومراقبات ووزارات. ويراعى في تنظيم الجهاز الوظيفي تحقيق تناسق بين الوظائف وبعضها البعض، وتنسيق بين وحدات العمل بما يجعل منها وحدة متكاملة هادفة لتحقيق أهداف المنظمة.

وبذا، فالإدارة الحكومية تتكون من عدد من الوحدات التنظيمية المختلفة المسميات والحجم والمستوى، كلٌ منها مسؤول عن تنفيذ سياسة عامة معينة أو مجموعة من السياسات العامة قريبة الصلة. وبمراجعة التنظيم الإداري للدولة يتضح أن الإدارة العامة في دولة الكويت تتكون من أكثر من ٦٠ وحدة تنظيمية رئيسية تسمى وزارات، إدارات، مجالس عليا، هيئات، مؤسسات، وشركات عامة. ولكلٍّ من هذه الوحدات تنظيم إداري داخلي مفصل ينطوي على وحدات تتنازل حجماً ومسؤولية إلى مستوى الوظيفة.

وبالإضافة إلى تكوين البناء التنظيمي اللازم لتنفيذ السياسة العامة، تنطوي عملية التنظيم على تحديد أساليب وإجراءات وخطوات وأدوات العمل ومعدّاته التي تتبع في التنفيذ. وكذا وضع اللوائح والتعليمات اللازمة لإرشاد الموظفين إلى كيفية تنفيذ الأعمال الموكولة إليهم. كما تتضمن توفير الأدوات والمعدّات والمكان اللازم لنجاح الموظفين في أداء أعمالهم.

أما مرحلة اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة لدولة الكويت فتمر بخطوات تتلخص فيما يلي:

١ ـ يعدّ وزير المالية بياناً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي قام عليها إعداد مشروع الميزانية والأهداف التي ينشد تحقيقها.

٢ ـ يعرض المشروع والبيان على مجلس الوزراء لإقرارهما باعتبار المجلس المهيمن دستورياً على سياسة الحكومة.

٣ ـ يقدم المشروع والبيان إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل.

٤ ـ يصدر قانون الميزانية.

٥ ـ يقوم وزير المالية بإبلاغه إلى الجهات المعنية للعمل به طبقاً لتعميمات يصدرها باعتباره المسؤول والرقيب الأول على تنفيذ الميزانية[٤٢].

ما تقدم يصف الخطوات الإجرائية لإعداد واعتماد وتنفيذ الميزانية العامة لدولة الكويت. ومن المفيد الإشارة إلى أن تقديرات النفقات التي تعدّها كل وحدة من الوحدات الإدارية في الدولة تتوقف أساساً على السياسات العامة الموكولة إليها، وما يتطلبه تحقيق أهداف هذه السياسات من خطط ومشروعات وبرامج عمل. وبالتالي، فتقديرات الميزانية هي في واقع الأمر ترجمة مالية للأعمال اللازمة لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ. بعبارة أخرى، أن تقديرات الميزانية هي تكلفة تنفيذ ما تقرر القيام به لحل المشكلات العامة التي تواجه المجتمع.

إن النظر إلى الميزانية العامة على أنها تكلفة العمل الذي تقوم به الإدارة العامة لتنفيذ السياسة العامة للدولة نظرة حديثة نسبياً نشأت واكتسبت احتراماً وشهرة في الولايات المتحدة أولاً عندما بدأت وزارة الدفاع

(٤٢) دكتور النجار، المرجع السابق، ص ٤٠١ ـ ٤٠٣.

الأمريكية في عهد الوزير روبرت ماكنمارا (ROBERT MCNEMARA) في تطبيق ميزانية التخطيط والبرمجة (PLANNING PROGRAMMING BUDGETING SYSTEM) (PPBS) باعتبارها أداة فعّالة لربط الإنفاق العام ببرامج ومشروعات عمل محددة تسهم مباشرة في تحقيق أهداف السياسة العامة مما يجعلها أداة لترشيد الإنفاق الحكومي وزيادة كفاءة العمل والاقتصاد في النفقات. كما أنها اعتبرت وسيلة لإيجاد أساس لمقارنة تكلفة برامج عمل بالمنفعة التي تعود منه على المجتمع. أي أنها وسيلة هامة لتقييم نتائج تطبيق السياسة العامة والحكم على ما إذا كانت نتائج التنفيذ جديرة بما ينفق عليها من المال العام.

من هذا المنطلق تعتبر الميزانية العامة أداة رقابة مالية هامة ليس هدفها الوحيد التأكد من سلامة استعمال الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها. ولكن أيضاً للتأكد من حسن الاستفادة من الأموال العامة أساساً. وبالتالي، تكتسب ميزانية الدولة أهمية خاصة في دراسة السياسة العامة باعتبارها أحد الأساليب المتاحة لتقييم السياسة العامة والحكم على فعاليتها وجدارتها.

د ـ التوظيف وتنفيذ السياسة العامة:

لا شك في أهمية نشاطات التخطيط والتنظيم والتمويل كأساس لقدرة السلطة التنفيذية عامة، والجهاز المنوط به تنفيذ السياسة العامة خاصة، على النهوض بمسؤوليات تحقيق أهداف هذه السياسة العامة خاصة. إلا أن هذه النشاطات الهامة تبقى حبراً على ورق ـ مجرد خطط جامدة ـ إلى أن يتم استكمال الجهاز التنفيذي بتوظيف الموارد البشرية اللازمة. فالعنصر البشري في الإدارة هو الذي يخلق الحياة في هذا الجهاز ويترجم الخطط والبرامج إلى عمل وإنتاج. وبذا يتوقف عليه بالدرجة الأولى نجاح الإدارة الحكومية في تحقيق أهداف السياسة العامة.

والمقصود بالتوظيف مجموعة معقدة من الأعمال الإدارية التي تهدف

إلى شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي بأشخاص تتلاءم خلفياتهم العلمية وخبراتهم العملية ومهاراتهم الإنتاجية مع ما يتطلبه حسن القيام بهذه الوظائف. أي إن الهدف الرئيسي من عملية التوظيف هو توفير الأعداد اللازمة من الأفراد أو الموظفين الذين يتمتعون بالمعارف والخبرات والمهارات المطلوبة لإنجاز الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة.

ولسنا هنا بصدد دراسة ما ينطوي عليه التوظيف من عمليات إدارية مثل وصف وتحليل وتقييم وتصنيف الوظائف العامة، استقطاب القوى العاملة، الاختيار، التعيين، سياسات الأجور، قواعد وأسس الترقيات، التدريب والتنمية الإدارية، وتخطيط وتنمية الموارد البشرية، الروح المعنوية وحوافز الإنتاج، وغير ذلك من الأعمال الإدارية المتخصصة. وليس هذا أيضاً مجال البحث في أجهزة رسم وتنفيذ سياسات التوظف التي تتمثل في دولة الكويت في مجلس الخدمة المدنية وديوان الموظفين على المستوى المركزي، وإدارات شؤون الموظفين بالوزارات والوحدات الحكومية على المستوى اللامركزي. فالبحث في هذه الأمور مجاله المراجع التي تتخصص في دراسة مبادىء الإدارة العامة أو شؤون الموظفين.

الذي يهمنا هنا هو العلاقة بين التوظيف وقدرة أجهزة الإدارة العامة على النهوض بمسؤولياتها عن تنفيذ السياسات العامة الموكولة إليها. ونقطة البداية في هذا المنطلق هي أن نجاح أو فشل تنفيذ سياسة عامة قد يرجع إلى أسباب كثيرة منها أفضلية السياسة العامة ذاتها باعتبارها البديل الذي وقع عليه الاختيار لحل المشكلة العامة، جودة الخطط والبرامج والمشروعات التي تستهدف تحقيق أهداف السياسة العامة، سلامة وسلاسة التنظيم الإداري للوظائف اللازمة لتنفيذ خطط وبرامج العمل ودقة تحليلها ووصفها وتحديد الشروط الواجب توافرها في شاغليها، وملاءمة الموارد المالية للاحتياجات الفعلية للتنفيذ، وغير ذلك. إلا أن سبباً رئيسياً في نجاح أو فشل التنفيذ هو

نوعية الأشخاص القائمين به وما يتمتعون به من تعليم وخبرة ومهارة من ناحية، ومن صفات شخصية وسلوكية إيجابية أو سلبية من ناحية أخرى(٤٣). أي إن نجاح أو فشل التنفيذ لا يعتمد على الجانب التنظيمي بقدر اعتماده على العنصر البشري في المنظمة.

المناقشة السابقة لمجموعات الأنشطة الرئيسية التي تنطوي عليها العملية الإدارية هدفها خلق البيروقراطية اللازمة لوضع السياسة العامة موضع التنفيذ. إلا أن العرض السابق لأعمال التخطيط، التنظيم، التمويل، والتوظيف قد يكون مضللاً بعض الشيء. فمن ناحية أنه يفترض وضوح تعريف المشكلة العامة التي من أجلها رسمت السياسة العامة، دقة تحديد أهداف السياسة العامة، ووضوح نيّة المشرّع بشأن كيفية تنفيذ هذه السياسة والقيم التي يبغي الالتزام بها. إلا أن واقع الأمر يختلف عن ذلك، إذ قلّما تتصف قرارات السياسة العامة بالقدر اللازم من الوضوح والتحديد. بالإضافة إلى ذلك، فكلما ازدادت المشكلة العامة تشعباً وتعقيداً كلما ازداد غموض السياسة العامة المرسومة لحلها. ويترتب على ذلك أن عملية وضع خطط وبرامج العمل وتكوين جهاز الوظائف وتحديد الموارد المالية والبشرية تصبح عملية اجتهادية إلى حدٍّ كبير وتفتقر إلى الدقة والإحكام التي يقترحها التحليل السابق. ليس هذا فحسب، بل يترتب على ذلك أيضاً، أن يقع على عاتق السلطة التنفيذية عامة والجهاز المسؤول عن التنفيذ خاصة القيام بدور تشريعي مكمّل لدور السلطة التشريعية. أضف إلى هذا أن غياب دقة ووضوح تعريف السياسة العامة وقصد المشرّع يجعل من الصعب تحقيق درجة كبيرة من كفاءة العمل، فعالية التنفيذ، والاقتصاد التي يوحي بها التحليل السابق لعناصر العملية الإدارية.

ومن ناحية أخرى، فالعرض السابق لعناصر العملية الإدارية يميل إلى

(٤٣) دكتور رشيد، المرجع السابق، طبعة خامسة، ص ٣٧١.

النظرية التي تتميز بها كتب الإدارة، الإدارة العامة، والعلوم السياسية. فهي تصف ما يجب أن يكون عليه العمل لتكوين الجهاز المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة متغافلة إلى حدٍّ كبير أن واقع التطبيق يختلف عادة في كثير من التفاصيل عن النظريات العلمية، وذلك لأسباب كثيرة من بينها تأثير عوامل واعتبارات بيئية هامة لم يتعرض لها التحليل السابق لعناصر التخطيط والتنظيم والتمويل والتوظيف. فهذا التحليل يتبع منهجاً موضوعياً رشيداً في وضع الخطط وبرامج العمل وفي تحديد الوظائف واختيار وتعيين الموظفين وغير ذلك من أعمال الإدارة. وهو يعتمد على مقاييس علمية موضوعية هدفها باستمرار اختيار أحسن السبل لتحقيق الأهداف بأعلى درجة من الكفاءة والفعالية في الأداء. غير أن واقع الأمر أن هذا الاتجاه نظري إلى حدٍّ كبير لتجاهله اعتبارات شخصية وقيم اجتماعية وسياسية غير علمية أو موضوعية كثيراً ما توجه تصرفات وقرارات المسؤولين، ويترتب عليها أحياناً اختيار حلول مغايرة رغم العلم بأنها ستحقق درجة أقل من الكفاءة والفعالية في

وقد تكون سياسة دولة الكويت في «تكويت» الوظائف من الأمثلة الجيدة لتوضيح هذه النقطة. فالإدارة العلمية التي تسعى لتحقيق أكبر إنتاج بأقل تكلفة تتطلب اتباع إجراءات معينة عند الاختيار للتعيين في الوظائف، وأن هذه الإجراءات تكفل تعيين أحسن المرشحين الذين تتوافر فيهم الشروط اللازمة لشغل الوظيفة من حيث العلم والخبرة والمهارة.

وتنطوي إجراءات الاختيار والتعيين على قدر كبير من التفصيل الذي يهدف إلى مساعدة الشخص المسؤول عن التعيين في دقة المقارنة بين المرشحين متبعاً في ذلك مقاييس وتقنيات كمية علمية موضوعية دقيقة. إلا أن اتباع أساليب الإدارة العلمية في الاختيار والتعيين عند شغل الوظائف ـ رغم أنها أساس موضوعي عادل وهادف إلى المصلحة العامة ـ يتجاهل اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية قد يرى البعض أنها ذات أهمية وقيمة اجتماعية أكبر. وقد ترتب على أخذ هذه الاعتبارات في الحسبان أن تبنت دولة الكويت

سياسة التكويت التي تعني بصفة عامة أنه ـ عند النظر في التعيين ـ يفضل المواطن الكويتي كلما أمكن حتى لو لم تتوافر فيه كل الشروط الواجب توافرها في شاغل الوظيفة، وحتى لو وجد غير كويتي أكثر تأهيلاً وأقدر على أداء العمل من بين الوافدين المقيمين في دولة الكويت. معنى هذا أن قرار اتباع سياسة التكويت يضحي بأهداف الأساليب العلمية في الإدارة، بل يضحي كذلك بهدف تحقيق أكبر قدر من كفاءة وفعالية الأداء، وذلك في سبيل تحقيق قيم سياسية واجتماعية واقتصادية تعتبر أعلى وأهم للمجتمع من بينها سيطرة المواطنين على مراكز اتخاذ القرارات، وتوجيه أمور الدولة بفكر كويتي، والتأكد من أن أبناء هذا البلد يتحكمون في مقدراته ويصونونها لأنفسهم وذرياتهم.

لكل ما تقدم، يرى البعض أنه بدلاً من تحليل عملية تنفيذ السياسة العامة من منطلق عناصر العملية الإدارية ـ تخطيط، تنظيم، تمويل، وتوظيف ـ فمن الأفضل تحليلها من منطلق طبيعة العمل الذي تمارسه أجهزة السلطة التنفيذية فعلاً والذي يقسم إلى ثلاثة مجموعات رئيسية هي التنظيم، التفسير، والتطبيق[٤٤].

فالتنظيم (ORGANIZATION) هو تكوين البيروقراطية اللازمة للتنفيذ. وبالرغم من أن البيروقراطية (Bureaucracy) تعتبر «صلب عمل الحكومة الحديثة»[٤٥]، إلا أن اصطلاح بيروقراطية يعيد للأذهان خطأ «أسوأ ما يمكن أن توصف به الحكومة من مساوىء». وحقيقة الأمر هي «أن البيروقراطية، التي يرجع الفضل في تحليلها إلى عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (Max Weber) هي فكرة محايدة في صلبها الإجراءات التي تتبع في أداء العمل اليومي. وهي تطبيق القواعد والقوانين والتعليمات التي تكفل

---

(٤٤) Jones, An Introduction to the Study of Piblic Policy, p. 170.

(٤٥) Carl J. Friedrick, Constitutional Government and Politics. (New York: Harper, 1937), p. 20.

أداء الأعمال بدرجة أكبر من الدقة والفعالية لأنها توفر دقة، سرعة، وضوح، ومعرفة بالملفات، استمرارية، سرية، وحدة، احترام السلطة، تقليل الاحتكاك والتضارب، وخفض التكاليف المادية والبشرة»(٤٦). إلا أن مزايا البيروقراطية لا تتحقق إلا إذا عملت الإدارة الحكومية كما يجب أن تعمل. بمعنى أن ماكس فيبر وصف نموذجاً نظرياً ـ بل مثالياً ـ لما يجب أن تكون عليه الإدارة العامة، وأن هذا النموذج المثالي لا يتحقق كاملاً في الواقع العملي.

ومن ناحية أخرى، فالنظام المثالي الذي وصفه فيبر يوحي خطأ أن البيروقراطية مجرد جهاز لتنفيذ قرارات السياسة العامة، أي أنه لا دور لها في العملية السياسية التشريعية. وهذا مفهوم كلاسيكي يقوم على الفصل المطلق بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وكما هو واضح، فكلى التفسيرين بعيد عن الواقع. «فتنفيذ قرارات السياسة العامة عملية معقدة وحساسة سياسياً تنطوي على مكونات أنشطة التنظيم والتفسير والتطبيق. فكلٌ من هذه الأنشطة يتطلب أن يكون البيروقراطيين على اتصال مستمر مع المسؤولين عن رسم السياسة من ناحية والملتزمين بها والمطالبين بإطاعتها من ناحية أخرى. ولذا، فالبيروقراطيون بطبيعة عملهم مضطرون حتماً إلى القيام بأعمال تخرج عن مجرد التطبيق البسيط لقواعد حل مشاكل أو صراعات المجتمع»(٤٧).

أما التفسير (Interpretation) فهو وظيفة هامة أخرى تمارسها البيروقراطية المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة. وهي وظيفة ذات طابع ودور سياسي كبير. فالعملية السياسية لا تنتهي بصدور قانون أو قرار برسم سياسة عامة، بل تستمر بصورة واضحة في مرحلة التنفيذ. والمقصود بالتفسير هو

(٤٦) H. H. Girth and W. Mills, From Max Weber: Essays in Sociology. (London: Routledge and Kegan Paul, 1948), p. 214.

(٤٧) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, p. 172.

مسؤولية السلطة التنفيذية عامة، والبيروقراطية المنوط بها تنفيذ سياسة عامة معينة خاصة، عن إكمال قانون أو قرار السياسة العامة ـ الذي يتصف عادة بالعمومية والشمول ـ بإصدار اللوائح والمذكرات الإجرائية التفصيلية اللازمة للتنفيذ. ففعالية تطبيق قرار السياسة العامة يتطلب أن تصدر للبيروقراطيين التنفيذيين تعليمات واضحة تحدّد ما يلزم القيام به من أعمال، وكيفية القيام بها، إذ ان عدم وضوح هذه التعليمات يؤدي إلى اختلاف مفاهيم الموظفين لوظائفهم، وتفسير كلٌ منهم للتشريع بالصورة التي تتناسب مع فهمه. ولتجنب هذا الخلط في تنفيذ السياسة العامة يلزم صدور قرارات تنفيذية تحدد بكل وضوح وتفصيل الخطط، برامج العمل، خطواته، إجراءاته، والمعدلات التي تتبع في تنفيذه بما يقلّل من فرص الخلط الفكري المشار إليه، وبما يقلّل من ضرورة الاعتماد على المنطق والحكم الشخصي في تفسير العمل: اللازم القيام بتطبيقه.

من هذا يتبين أن جوهر التفسير هو قيام أجهزة تنفيذ السياسة العامة بإصدار التعليمات الإجرائية التي تشرح للموظفين المسؤولين عن التنفيذ الأعمال المطلوب تنفيذها والكيفية التي يلزم اتباعها في التنفيذ. وحيث إن قرارات السلطة التشريعية عامة تتصف عادة بالعمومية والشمول والبُعد عن التفصيل، تكتسب عملية التفسير ـ وهي عملية تمارسها أجهزة الإدارة العامة ـ طابعاً سياسياً تشريعياً. فالتفسير يكمل التشريع، وبالتالي يجب أن تستمد السلطة التنفيذية وأجهزة الإدارة العامة من السلطة التشريعية والأطراف التي تفاعلت في تشكيل السياسة العامة ما يساعد على إصدار تعليمات إجرائية تعطي تفسيراً سليماً للمقصود وتجعل نتائج التطبيق أقرب ما يكون إلى رغبات المشرّع(٤٨).

أما التطبيق (Implementation) فيقصد به قيام البيروقراطية فعلاً بأداء الأعمال ملتزمة في ذلك الخطط والبرامج والخطوات والتعليمات الإجرائية

(٤٨) Ibid., pp. 178 - 180.

أ - مقدمة

تناولنا في الجزء الثاني شرح وتحليل الكيفية التي يتم بمقتضاها رسم السياسة العامة وتنفيذها. واتضح من هذا الشرح أن كلا من رسم السياسة وتنفيذها ينطوي على مجموعة من العمليات تتفاعل فيها بأدوار متفاوتة الدرجة والأهمية - أجهزة كثيرة حكومية - في السلطتين التشريعية والتنفيذية - وغير حكومية متعددة. كما اتضح أن مرحلة رسم السياسة العامة تنتهي بإصدار قرارات سياسية تتخذ صوراً وأشكالاً مختلفة - أهمها القانون - تتضمن تعريفاً للمشكلة، تحديداً للأهداف التي ينشد المشرع تحقيقها لعلاج المشكلة، القيم التي يبغى مراعاتها والقواعد والأسس والإجراءات التي يطلب إتباعها في تنفيذ السياسة العامة، والميزانية التي تخصص للإنفاق عليها.

وتبدأ مرحلة التنفيذ من حيث انتهت مرحلة رسم السياسة العامة. والتنفيذ ينطوي على مجموعة من الأعمال - لا تقل تعقيداً عن المرحلة الأولى - غايتها حل المشكلة العامة بالعمل على تحقيق الأهداف التي حددها المشرع، وذلك بمراعاة القيم وإتباع القواعد وأساليب العمل التي ارتأها، وفي حدود الموارد المالية التي خصصها لهذا الغرض. من أجل هذا، تتولى السلطة التنفيذية تكوين تنظيم بيروقراطي ينطوي على خطط وبرامج وإجراءات وهيكل وظيفي وموظفون يعملون بتنسيق لتحويل الخطط الموضوعة إلى إنتاج يحمل إلى المواطنين بكفاءة وفعالية وعدالة.

وتأتي في المرحلة الثالثة عملية مقارنة نتائج وآثار التنفيذ مع الأهداف

والمعدلات التي حددتها السياسة العامة. والهدف من هذه الخطوة هو تقييم الأداء التنفيذي للبيروقراطية والكشف عن مدى مطابقة النتائج للتوقعات، وبالتالي مدى النجاح في حل المشكلة العامة. ثم الكشف عن أسباب القصور في تحقيق الأهداف والعمل على تلافيها بتعديل خطط وبرامج العمل، ميزانيته، أو حتى تغيير أهداف السياسة العامة نفسها. وستكون عمليات تقييم نتائج وآثار السياسة العامة موضع دراسة أكثر تفصيلاً في الجزء الرابع من الكتاب.

أما الآن فالبحث ينصب على دراسة ما يسمى «تحليل السياسة العامة» (Public Policy Analysis) باعتباره أولاً جزء مكمل لرسم السياسة العامة وتنفيذها، فهو يناقش أساساً الأسلوب الذي يتبع في إعداد مقترحات أو مشروعات السياسة العامة وخطط وبرامج تنفيذها، وفي اتخاذ قرارات بالاختيار أو المفاضلة بين الحلول أو السياسات البديلة لحل المشكلة.

وبالإضافة إلى ذلك، فتحليل السياسة العامة، ثانياً، أسلوب علمي يستعمل في دراسة السياسات التي تقوم الحكومة بتنفيذها وذلك بغرض فهمها، شرحها، والمفاضلة بينها وسياسات وإجراءات تنفيذية بديلة. بعبارة أخرى يستعمل أسلوب تحليل السياسة العامة إما قبل إقرار وتنفيذ السياسة العامة أو بعده.

ب ـ ماهية تحليل السياسة العامة

وصف الرئيس الأسبق للولايات المتحدة الأمريكية أبراهام لنكلن الديمقراطية بأنها حكم الشعب بالشعب للشعب[1]. معنى هذا أن الديمقراطية تفترض أن للمواطن ثلاثة أدوار هامة. فهو أولاً المستفيد النهائي من كل ما تقترح الحكومة القيام به ـ أو تقوم به فعلاً ـ من أعمال أو تقديم من خدمات. فهو الذي يدفع الحكومة لمحاولة حل ما يواجهه من مشكلات أو توفير ما يتطلبه من حاجات. وهو ثانياً مسؤول حكومي ـ سواء كان عضواً في السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ـ يمارس نشاطاً سياسياً في إطار النظام السياسي للدولة هدفه صدور قرارات بسياسات عامة تسعى لحل المشكلات التي تواجه المجتمع وتوفير الاحتياجات التي تهم المواطنين. وهو ثالثاً مسؤول حكومي تنفيذي وبيروقراطي منوط به مسؤولية وضع السياسة العامة موضع التنفيذ. وقد يتوقف على حسن أدائه لهذا الدور مدى نجاح السياسات الحكومية في تحقيق رسالتها في خدمة المجتمع.

ويتطلب نجاح المواطن في القيام بهذه الأدوار درجات مختلفة من المعرفة، الوعي، والفهم للمجتمع عامة، ونظامه السياسي والحكومي والإداري خاصة. فالديمقراطية تفترض قدرة المواطن على ممارسة صلاحيات أساسية أهمها أولاً، معرفة المشاكل التي تواجهه شخصياً وتواجه الآخرين في

(1) «Government of the people, by the people, for the people».

المجتمع، قدرة على تقييم الأهميات النسبية لهذه المشاكل بالنسبة للصالح العام، وتكوين رأي شخصي فيما يجب أن تتخذه الحكومة من سياسات لعلاج هذه المشكلات، ثانياً، فهما للعوامل البيئية المختلفة - بما فيها قيم وأخلاقيات المجتمع - التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند اختيار سياسة عامة مناسبة أو وضع قواعد وأسس تنفيذها، ثالثاً، فهماً كاملاً للنظم السياسية، الحكمية والإدارية وكيفية التفاعل معها والتأثير فيها، بما يترتب عليه أن تصدر السياسة العامة بالصورة التي يعتبرها أمثل أو أفضل لحل المشكلة العامة(٢).

وكما هو واضح، قلما تتوافر للمواطن في أي مجتمع هذا المستوى من العلم والفهم والإدراك الشامل. ليس هذا فحسب، بل كلما كبر المجتمع وتعقدت أمور الحياة فيه، كلما قلت قدرة المواطن على تكوين رأي علمي موضوعي في كل ما تمارسه الحكومة من أعمال. ففي كثير من الأحوال، يتطلب هذا تخصصاً ووقتاً ندر أن يتاح للمواطن العادي. وبناءً عليه، فالغالب أن يقتصر اهتمام المواطن على فهم ودراسة المشكلات العامة التي تواجهه شخصياً وبصورة مباشرة، تاركاً للغير ولممثليه في السلطة التشريعية الاهتمام بدراسة ما عدى ذلك من المشاكل. وحتى في نطاق هذه الاهتمامات المحدودة، يحتاج المواطن إلى أدوات علمية تساعد على حسن قيامه بمسؤولياته الديمقراطية الهامة.

ولا شك أن المسؤولين - حكوميين وغير حكوميين - عن رسم السياسة العامة وتنفيذها بحاجة أكبر كثيراً إلى هذه الأدوات العلمية في ممارسة أعمالهم. فإعداد مقترحات السياسة العامة، المفاضلة بين البدائل، اختيار البديل الأفضل، إقناع أصحاب سلطة اتخاذ القرار والمجتمع بأفضلية هذه السياسة، رسم خطط وبرامج العمل التنفيذي، تكوين البيروقراطية اللازمة

(٢) Duncan Mac Rae, Jr. and James A. Wilde, **Policy Analysis for Public Decisions.** (Belmont, California: Wadsworth, 1979), p. 4.

لحسن التنفيذ، وغير ذلك من المسؤوليات التي ينهضون بها، كلها تتطلب لحسن أدائها استعمال أساليب علمية موضوعية تكفل الوصول إلى أحسن النتائج. بعبارة أخرى، إن نجاح هؤلاء المسؤولين في قيامهم بدورهم يتوقف - إلى حد كبير - على حسن استعمالهم أساليب بحث علمية لرسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.

من هنا يكتسب تحليل السياسة العامة أهمية بالغة باعتباره أسلوب علمي موضوعي يساعد على دراسة وفهم المشكلات العامة والسياسات البديلة لحلها واختيار تلك البدائل التي تحقق للمجتمع أكبر قدر من الفائدة.

تعريف وخصائص تحليل السياسة العامة

يعرف تحليل السياسة العامة بأنه اتباع أسلوب علمي موضوعي منظم يعتمد على استعمال المنطق والحجة والقرينة لاختيار سياسة عامة يتوقع أن تحقق أقصى درجة ممكنة من النجاح في حل المشكلة العامة، توفير الاحتياجات، أو تحقيق الأهداف العامة. وبذا، فهو أداة «تزود المواطن بمجموعة من الأفكار والمبادىء التي تساعده على اتخاذ قرارات وخيارات تتميز بالذكاء برعاية القيم والأخلاقيات، وبالفعالية»[٣].

وتحليل السياسة العامة ـ كما سبق القول ـ يخدم احتياجات المواطن كفرد في المجتمع، كمسؤول سياسي، أو كمسؤول تنفيذي. من أجل هذا يعرف بأنه «علم اجتماع تطبيقي يستعمل أساليب علمية للبحث والمناقشة بقصد إعداد أو تحويل معلومات متعلقة بالسياسة العامة يمكن استخدامها في المجالات السياسية لحل مشكلات السياسة العامة»[٤].

يستخلص من التعريف السابق أن تحليل السياسة العامة علم وأسلوب أو مدخل علمي يتميز بعدد معين من الخصائص نناقش أهمها فيما يلي:

١ ـ أن تحليل السياسة العامة علم اجتماع تطبيقي بمعنى أنه جزء من

(٣) «The field of policy analysis provides a body of concepts and principles aimed at helping you make choices intelligently, ethically, and effectively». Ibid., p. 3.

(٤) Policy analysis is «an applied social science discipline which uses multiple methods of inquirly and argument to produce and transform policy - relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems». William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction.. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1981), p. 35.

العلوم الاجتماعية يعتمد على معارفها ويستمد أو يقتبس منها كثير من الأفكار وأساليب وإجراءات البحث والتحليل التي تتبعها. فهو يرتبط مثلاً ـ بعلوم السياسة، الاجتماع، الإدارة العامة، السلوك، القانون، النفس، الأخلاقيات، بالإضافة إلى تحليل النظم والرياضيات التطبيقية. فتعريف المشكلة العامة يعالج في علوم الاجتماع والسياسة والتاريخ. والقيم والأخلاقيات المرتبطة بأسس ومعايير الاختيار هي مواضيع تدرسها علوم الفلسفة والاقتصاد ونظريات علم السياسة. أما نماذج وأنماط البحث في علاقات السببية ـ أي الرابطة بين السياسة العامة والآثار التي تترتب على تنفيذها ـ فهي موضع اهتمام عام من كل العلوم الطبيعية والاجتماعية على السواء. وكذلك نجد أن نماذج وأساليب اتخاذ القرارات هي من موضوعات بحث الرياضيات، بحوث العمليات، تحليل النظم، وهندسة النظم. ودراسة إمكانيات ـ أو الجدوى السياسية ـ لتنفيذ سياسة عامة معينة موضوع يشترك في البحث فيه علوم السياسة، الإدارة العامة، الاجتماع، والإنسان. كما أن لعلوم الأديان والأخلاقيات دور هام كذلك[٥].

والى جانب هذا فهو علم تطبيقي وليس نظري. فنجاحه يتوقف ليس فقط على معرفة الحقائق المتعلقة بالمشكلة أو السياسة العامة، ولكن على الإستفادة من هذه الحقائق في شرح المشكلة تمهيداً لحلها. فمعرفة حقيقة إحصائية ثابتة ـ مثلاً أن مواطنوا دولة الكويت يمثلون ٤٠٪ فقط من إجمالي عدد السكان ـ هي حقيقة هامة في حد ذاتها، ولكن فائدتها في تحليل ورسم السياسة العامة محدودة. وتزداد أهميتها وضوحاً، وتتكشف ما تخفية هذه الحقيقة من مشاكل عامة للمجتمع والدولة إذا اقترنت بفهم مختلف العوامل ـ تاريخية سياسية اقتصادية اجتماعية دينية وغيرها ـ التي رتبت على هذا التفاوت في عدد السكان مشاكل عامة تشغل بال الحكومة والمواطنين والمقيمين على السواء. أي أن رسم سياسات عامة لحل هذه المشاكل

(٥) Mac Rae and Wilde, Policy Analysis for Public Decisions, pp. xv Preface.

السكانية يتطلب أكثر من معرفة الحقائق الإحصائية المجردة لفئات المجتمع. فهو يتطلب قدرة على شرح أوضاع وعلاقات سببية معقدة توضح أسباب المشاكل وتحدد إمكانيات الحل التي يمكن دراستها. بعبارة أخرى أن تحليل السياسة العامة هو استعمال أدوات علمية معينة مثل أساليب البحث العلمي وحل المشاكل لتحويل الحقائق المجردة المتعلقة بمشكلة أو سياسة عامة إلى مفاهيم تساعد على شرح وتوضيح ثم حل هذه المشكلة. أي أن تحليل السياسة العامة هو إجراء يتخذ لتحويل «الحقائق» إلى «مفاهيم» باستعمال «أدوات» معينة مثل أساليب حل المشاكل (Problem Solving Techniques) بقصد شرح وتوضيح المشكلة أو السياسة العامة.

وتحليل السياسة العامة، شأنه شأن العلوم الاجتماعية التقليدية، يقوم على استعمال أساليب الدراسة الوصفية، ويهتم بتحليل علاقات السببية (Cause and effect) كأساس لفهم المشكلة العامة. إلا أنه رغم تشابههما في كثير من الخصائص، فهناك اختلافاً بين تحليل السياسة العامة من ناحية، والعلوم الاجتماعية عامة من ناحية أخرى. وهو اختلاف ذو شقين.

الأول إنه بينما تكتفي العلوم الاجتماعية عامة بمحاولة وضع واختبار نظريات عامة تفسر بها ظواهر اجتماعية - مثل نظرية النخبة أو الصفوة (Elite Theory) في العلوم السياسية - نجد أن دور تحليل السياسة العامة يمتد إلى أبعد من ذلك. فالطبيعة التطبيقية لتحليل السياسة العامة تعني بالضرورة جمع معلومات كثيرة عن المشكلة العامة، استعمالها في إعداد توصيات يمكن للمسؤولين الاستفادة منها فعلاً والاعتماد عليها في اتخاذ القرارات بشأن رسم السياسة العامة وكيفية تنفيذها. أي أن التحليل لا بدّ أن ينتهي إلى توصيات عملية تؤخذ في الاعتبار عند - وتؤثر بشكل مباشر في - رسم السياسة العامة التي تتقرر. وهذا يتطلب أن تكون المعلومات التي ينتجها التحليل من ثلاث مجموعات رئيسية: مجموعة تتعلق بالقيم (Values) الاجتماعية التي تؤثر في طبيعة المشكلة وأسلوب علاجها. ومجموعة أخرى تتعلق بالحقائق (Facts)

الكمية والنوعية المتعلقة بالمشكلة العامة والتي تساعد على حل المشكلة أو تحول دون ذلك. والمجموعة الثالثة تتضمن التصرفات الحكومية (Actions) التي يتوقف على اتباعها النجاح في حل المشكلة بأسلوب يحفظ قيم المجتمع.

مما تقدم يتضح الشق الثاني لاختلاف السياسة العامة عن العلوم الاجتماعية التقليدية. ومحور هذا الاختلاف هو دور القيم الاجتماعية. فحيث أن استعمال أساليب البحث العلمي في العلوم الاجتماعية غايته وضع نظريات لتفسير ظواهر اجتماعية معينة يمكن إثباتها بالدليل العلمي، كان طبيعياً الاعتماد فقط على المعلومات والحقائق التي يمكن قياسها كمياً، واستبعاد أو تثبيت المتغيرات التي لا يمكن تقييمها، وبالتالي استبعاد القيم لعدم إمكان تقديرها أو حسابها عددياً. فالبحث العلمي في العلوم الاجتماعية بصفة عامة - في محاولته التشبه بالعلوم الطبيعية - يستبعد أحياناً تأثير القيم، ويركز على الحقائق المجردة التي يمكن قياسها وحسابها وبالتالي إثباتها.

أما تحليل السياسةالعامة فيربط بين الحقائق والقيم في البحث والدراسة، وكذلك في إعداد التوصيات التي تساعد المسؤولين على اتخاذ قرارات باختيار سياسات عامة معينة لحل المشاكل العامة التي تواجههم[٦]. ذلك أن غاية تحليل السياسة العامة ليس وضع نظرية علمية لتفسير ظواهر اجتماعية، بل اقتراح حلول عملية لمشاكل واقعية وبشرط أن تكون لهذه الحلول فرصة القبول السياسي لذى المسؤولين عن رسم السياسة العامة، والقبول الاجتماعي الذي يؤدي إلى نجاح السياسة في حل المشكلة وخلق رضاء عام. وكلي الهدفين يستلزم أن تكون الحلول المقترحة متفقة مع قيم وتقاليد المجتمع.

أن تحليل السياسة العامة ينطوي على استعمال أساليب بحث علمي مختلفة لإنتاج المعلومات اللازمة لرسم السياسة العامة وتنفيذها

(٦) Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, pp. 35 - 37.

وتقييمها. وهذه الأساليب هي التي تتبع في حل المشاكل التي تواجه الإنسان بصفة عامة. ويستفاد في تحليل السياسة العامة من أساليب وإجراءات عامة للبحث العلمي يكثر استعمالها في حل المشاكل التي تواجه الإنسان بصفة عامة. وفي جوهر هذه الإجراءات أربعة عمليات بحث أساسية هي الوصف (Description) التنبؤ (Prediction) التقييم (Evaluation) والتشخيص أو وصف العلاج (Prescription). إلا أن القائم بتحليل السياسة العامة (ولنسمه محلل السياسة العامة) قد يجد أن هذه الأساليب العامة المتبعة لا تتناسب كما هي والمشكلة التي يقوم بدراستها، الأمر الذي يضطره إلى تطويرها أو ابتكار أسلوب بحث جديد يتناسب ومتطلبات المشكلة التي تواجهه[7].

مؤدي ما تقدم أن تحليل السياسة العامة ليس مجرد عملية ميكانيكية بسيطة تنطوي على مهارة في استعمال واحد أو أكثر من أساليب أو أدوات حل المشاكل وتطبيقها بوعي على المشكلة المطروحة. وإنما هو عملية تتطلب قدراً كبيراً من الذكاء والخيال والابتكار والمرونة. ولذا فالمتخصص الجيد في تحليل السياسة «ليس بالضرورة الشخص الذي يظهر مهارة فنية في التحليل الكمي أو غيره من النماذج. . . . بالعكس، فهذا الشخص قد يعتبر محللاً ضعيفاً، إلا إذا استطاع تطوير هذه النماذج بما يتناسب وتحديات مختلفة. فالأدوات التي يستعملها لا تهم في ذاتها بقدر أهمية اختيار أسلوب حل المشاكل ومدى ملاءمته للمشكلة. . . وبناءً عليه، فالمحلل الجيد هو الذي يتميز بالقدرة على ابتكار أو اختيار النماذج الصحيحة أو غيرها من الأدوات التي تساعده على الوصول إلى إجابة للأسئلة التي يثيرها التحليل»[8].

من هذا يتضح أنه يجب أن تتوافر في محلل السياسة العامة صفتين هامتين: الأولى هي الالمام الكامل - قدر الإمكان - بما هو موجود من أدوات وأساليب وتقنيات البحث العلمي وحل المشاكل مقروناً بفهم لاستعمالات

(7) Ibid., p. 38.

(8) Melvin Dubnick and Barbara A. Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach (New York: John Wiley and Sons, 1983), p. 15

ومزايا وحدود كل منها، ومهارة في تطبيقها تطبيقاً سليماً. والثانية هي صفة مركبة من شقين: هما القدرة على تطوير ما هو موجود فعلاً من أساليب حل المشاكل، والقدرة على ابتكار أساليب جديدة كلية إذا ثبت أن الموجود فعلاً لا يتناسب واحتياجات دراسة وتحليل وحل مشكلة عامة معينة واقتراح سياسة عامة مناسبة لعلاجها.

٣ - الصفة الثالثة لتحليل السياسة العامة هي أنه وسيلة للاستفادة من المعلومات - التي يجمعها محلل السياسة العامة - في صياغة حجج ومبررات هدفها دعم السياسة العامة المقترحة، ودحض سياسات بديلة باعتبارها أقل فعالية. وبذلك فهو أساس علمي لاستخلاص مسلسل الجدل أو مدرج الحجج الموضوعية التي تستعمل في الصراع السياسي بين وجهات نظر مختلفة، وفي اقناع الحكومة والمجتمع بأفضلية سياسة معينة على غيرها.

وقد كشف البحث عن أن ضمان فعالية حجج الدفاع عن سياسة عامة معينة يتطلب تنظيماً منطقياً لست مجموعات من المعلومات نلخصها فيما يلي[9]:

(أ) معلومات أساسية عن السياسة العامة: وهي معلومات تتناول بالوصف والشرح عدة موضوعات مختلفة من بينها ماهية المشكلة العامة، السياسات العامة المطبقة، الإجراءات التنفيذية المتبعة، السياسات البديلة المتاحة، مخرجات السياسة العامة، وآثار أو نتائج تنفيذ السياسة العامة القائمة.

(ب) السياسة العامة المقترحة: وهي السياسة التي يقترحها محلل السياسة العامة ويدافع عنها في الصراع بين وجهات النظر المختلفة الذي يدور في إطار النظام السياسي. وحيث أن السياسة المقترحة تبني على أساس المعلومات الأساسية المشار إليها في البند السابق، فإن منطق الجدل السياسي هو أن السياسة المقترحة هي النتيجة المنطقية التي يجب اتباعها.

(9) Dunn, Thinking About Public Policy: An Introduction, pp. 41 - 43.

(ج) الحجج والبراهين: هي حلقة وصل فكرية بين المعلومات الأساسية والسياسة المقترحة. وهكذا، فتسلسل الجدل في مراحله الثلاثة حتى الآن يكون كالآتي: إن المعلومات الأساسية عن المشكلة العامة (بند أ) تؤدي منطقياً إلى أفضلية السياسة المقترحة (بند ب) وذلك بدليل البراهين المؤيدة لذلك (بند جـ).

(د) حجج إضافية: يحتاج محلل السياسة العامة إلى تقديم كل ما يمكن من حجج وبراهين للتدليل على صحة النتائج التي انتهى إليها وأفضلية السياسية العامة التي يقترحها. لذا، فبالإضافة إلى البراهين المدعمة لرأيه، يستند أيضاً إلى فروض فكرية أو براهين قد لا تتمتع بنفس الدرجة من قوة الإقناع. ففي مجال الحث على استغلال الطاقة النووية مثلاً، يمكن لمحلل السياسة العامة أن يقول بوجود احتمال أن تفرض الدول المصدرة للبترول حظراً على تصديره. وهو فرض محتمل الوقوع ولكنه ليس مؤكداً. ومع ذلك فهو كاف لدعم فكرة الدعوة لإيجاد وسائل بديلة للحصول على الطاقة.

(هـ) حجج مضادة: بالإضافة إلى حاجته إلى حجج وبراهين إضافية لتدعيم وجهة نظره عن السياسة العامة التي يقترحها، يحتاج محلل السياسة العامة أيضاً - وبنفس الدرجة من الأهمية - إلى حجج وبراهين مضادة يدحض بها وجهات النظر الأخرى والسياسات العامة البديلة. وتنشأ الحاجة إلى هذه الحجج من مصدرين: الأول ضرورة استعداد محلل السياسة العامة للردّ على ما قد يتقدم به الغير من وجهات نظر مغايرة. والثاني مجرد إقناع الآخرين بأنه قام فعلاً بدراسة موضوعية لكافة وجهات النظر والبدائل، أجرى تقييماً جدياً لها، وانتهى إلى أن السياسة العامة التي يقترحها هي أفضل البدائل. بمعنى أن إعداد الحجج المضادة هي عملية توقع لما قد يثيره البعض من تساؤلات أو اعتراضات على السياسة العامة التي يقترحها، والاستعداد للرد عليها ودحضها.

(و) المرونة في التمسك بالحجج: مهما بلغت درجة ثقة محلّل السياسة

العامة في صحة المعلومات التي جمعها والنتائج التي استخلصها، يجب عليه الاحتياط لما قد يتكشف من عوامل لم يأخذها في الاعتبار بالقدر المناسب، أو ما قد يوجد من احتمالات لم تؤخذ في الحسبان. لذا، يجب أن ينطوي الإطار العام للحجج الذي يبني عليه المحلّل دفاعه على درجة من المرونة تسمح له - في حالة الضرورة - بتطوير أو بتغيير السياسة العامة المقترحة.

٤ - يركز التعريف السابق ذكره لتحليل السياسة العامة أهمية خاصة على أنواع المعلومات التي يجمعها محلّل السياسة العامة لدراستها واستخلاص نتائج وتوصيات يضمنها تقريره النهائي. وتتوقف قدرة محلّل السياسة العامة على إقناع الحكومة باتخاذ قرار بسياسة عامة معينة أو القيام بتصرفات معينة تساعد على النجاح في حل المشكلة على عدة عوامل أهمها: (أ) أن يتضمن التقرير القدر الكافي من الحقائق والمعلومات الدقيقة التي تؤيد وتبرز المقترحات التي انتهى إليها. (ب) وأن يبرز التقرير مهارة محلّل السياسة العامة في الاستفادة من هذه الحقائق والمعلومات في صياغة هيكل الدفاع عن، والجدل حول، مقترحات السياسة العامة الواردة فيه. وقد تناولنا بالشرح هيكل الحجج والمبررات التي يعتمد عليها محلّل السياسة العامة في الدفاع عن مقترحاته. أما الآن، فيلزم البحث عن نوعية المعلومات اللازم توافرها في التقرير.

يفترض أن تكون المعلومات التي تنتج عن تحليل السياسة العامة كافية كمّاً ومفيدة نوعاً في (أ) الإجابة على أية استفسارات يثيرها المسؤولون حول الموضوع من ناحية. (ب) ولدعم النتائج والتوصيات التي ينتهي إليها التحليل بالحجج والبراهين من ناحية أخرى. وهذا يتطلب أن يتضمن تقرير التحليل حقائق وإحصاءات كافية ودقيقة ومقنعة. وبالإضافة إلى ذلك، أن يأخذ في الاعتبار القيم والأخلاقيات الاجتماعية ذات الصلة بالمشكلة العامة. وتوافر هذين العنصرين يوحي أن للتوصيات فرصة النجاح في تحقيق الأهداف، وبالتالي يزداد احتمال قبول المسؤولين لها.

ويمكن تقسيم نوعي المعلومات المشار إليهما إلى سبعة مجموعات

رئيسية وذلك على النحو التالي:

(أ) - حقائق ومعلومات تتعلق بالمشكلة أو السياسة العامة موضوع التحليل. ولا شك أن هذا النوع من المعلومات أساسي لكل خطوات التحليل التالية. ففهم المشكلة وسلامة ودقة تشخيصها ضرورة سابقة لحسن اختيار البدائل التي تساعد على حلها. وبالتالي، فمن الضروري البدء بجمع كل ما يلزم من حقائق ومعلومات بحيث يمكن تعريف المشكلة بصورة واضحة ودقيقة. إذ إن الخطأ في تعريف المشكلة قد يؤدي إلى خطأ في اختيار الحل المناسب.

(ب) - معارف ومعلومات تساعد على تحديد الأهداف التي يترتب على الوصول إليها أن تحل المشكلة العامة بما يراعي قيم المجتمع وأخلاقياته. ولا شك أن وضوح الأهداف ضرورة للتعرّف على البدائل التي يمكن أن تلقى قبولاً وبالتالي يجوز التفكير فيها كاحتمالات لحل المشكلة.

(جـ) - بيانات ومعلومات تتعلق بالحلول البديلة للمشكلة. والمقصود بالحل البديل سياسة حكومية أو مسار يمكن اتباعه في السعي لتحقيق الأهداف والقيم التي تحل المشكلة العامة. ولكل مشكلة أكثر من حل واحد. ويتطلب حصر هذه البدائل فهماً للمشكلة والأهداف التي ينشدها المجتمع من ناحية، وقدراً من التفكير المجدد المبتكر الخلّاق الذي يستفيد من الخبرة والذكاء وحتى الإلهام في الوصول إلى حلول قد لا تخطر على البال من ناحية أخرى[١٠]. ويراعى وجود عدة مصادر يمكن الرجوع إليها في

---

(١٠) Dunn and Bardes, Thinking About Public Policy, p. 27.

يذكر المؤلف أن للإلهام - وليس للبحث العلمي - الفضل في بعض الاكتشافات الهامة. ويضرب مثلاً برينيه ديكارت، عالم فرنسي في القرن السابع عشر كانت له اكتشافات هامة مكّنت نيوتن من اكتشاف قانون الجاذبية. فقد قال ديكارت ان اكتشافه جاء نتيجة ظهور ما أسماه «ملاك الحقيقة» له في نوفمبر ١٦١٩، وإن هذا الملاك هو الذي أوحى له بالحقائق العلمية التي كان يبحث عنها. كما ذكر المؤلف أيضاً أن البرت أينشتين لم يكتشف نظرية النسبية عن =

محاولة التعرّف على البدائل، منها السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، أجهزة القطاع الخاص أو الأهلي المهتمة بالمشكلة، الصحافة، والمواطنين. ولذا، فعادة ما ينتج عن هذه المرحلة عدد من البدائل التي تمثل وجهات نظر مختلفة وقد تكون متضاربة.

(د) - معارف ومعلومات، تتعلق بتقييم الحلول البديلة بقصد الحكم على الأفضلية النسبية لكل منها. والمقصود بذلك استعمال أساليب علمية كمية وغير كمية لقياس التكلفة المادية وغير المادية لكل بديل، والنتائج والآثار التي تترتب على تطبيقه. أي الحكم على احتمالات نجاح بديل في تحقيق الأهداف بمقارنته بالبدائل الأخرى على أسس مختلفة منها مثلاً معدل التكلفة والعائد. والغاية من تقييم البدائل هي الوصول إلى اختيار بديل يتميز بأنه الأمثل أو الأفضل لتحقيق الأهداف بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة - أي البديل الذي تكلفته أقل ما يمكن ومردوده المادي وغير المادي أكبر ما يمكن - مع مراعاة القيم الاجتماعية السابق تحديدها.

(هـ) - معارف ومعلومات تتعلق بالإجراءات والتصرفات التي تترتب على اختيار وتنفيذ سياسة بديلة معينة. وهذه المعارف سابقة لاتخاذ قرار رسم السياسة العامة وبالتالي على بدء التنفيذ، وهدفها تقدير وتوقع ما قد يتطلبه تنفيذ السياسة المختارة من خطط وبرامج ومشروعات وبيروقراطية وتمويل وتشريعات وغير ذلك من متطلبات النجاح في التنفيذ السابق شرحها.

(و) - معارف ومعلومات تتعلق بمخرجات السياسة العامة أي التطبيق الفعلي لسياسة عامة أو بديل تقرر الحكومة تنفيذه وهي بذلك معارف لاحقة للتنفيذ وتستخلص من الناتج الفعلي لتصرفات البيروقراطية المنوط بها تنفيذ السياسة العامة.

(ز) - معارف ومعلومات تتعلق بآثار ونتائج تطبيق سياسة عامة معينة.

= طريق استعمال أساليب البحث العلمي، بل جاء اكتشافها أساساً عندما كان في حالة لعب خلّاق Crentive even playful Thinking حول المشكلة.

وفائدتها تقدير مدى نجاح السياسة العامة في تحقيق الأهداف مع مراعاة القيم وبالتالي حل المشكلة. أي أنها تهدف إلى مقارنة نتائج التنفيذ الفعلي مع ما كان المشرّع يهدف إليه بقصد تحديد درجة النجاح في حل المشكلة العامة. كما يترتب على عملية التقييم هذه الكشف عن أسباب القصور في تحقيق الأهداف إن وجد، والإجراءات التي يلزم اتخاذها بهذا الخصوص سواء كانت متعلقة بالسياسة العامة ذاتها، بأسلوب التنفيذ، بمستوى التمويل، أو غير ذلك.

بقي أن نذكر حقيقة هامة يمكن استخلاصها مما تقدم. وهي أن تحليل السياسة العامة من ثلاثة أنواع على الأقل. النوع الأول تحليل سابق على اتخاذ قرار رسم السياسة (Prospective) وهذا النوع يهتم بجمع المعلومات وإعدادها وتحليلها واستخلاص مقترحات تقدم لصاحب سلطة اتخاذ القرار السياسي لاعتمادها وإقرارها والأمر بتنفيذها. النوع الثاني تحليل يتم خلال التنفيذ أو بعد التطبيق الفعلي لخطط وبرامج العمل التي تستهدف تحقيق أهداف السياسة العامة (Retrospective) ومن أهداف هذا النوع الحكم على مدى النجاح في تحقيق الأهداف والتعرّف على صعوبات أو معوقات التنفيذ للعمل على إزالتها. أما النوع الثالث فهو التحليل الشامل (Integrated or Comprehensive) الذي يقوم على فرض أن رسم السياسة العامة عملية حركية تتطلب استمرارية المقارنة بين النتائج والأهداف واستخدام هذه المعلومات لاقتراح سياسات أو إجراءات تنفيذ بديلة احتمالات نجاحها أكبر[11].

- التعريف السابق لتحليل السياسة العامة يتعلق أيضاً بإمكانية الاستفادة من المعلومات والمعارف المشار إليها في مجال العمل السياسي. فاستخدام أساليب البحث العلمي لاستخلاص وجمع حقائق ومعلومات وحجج ومبررات لتدعيم سياسة عامة مقترحة لا يكفي في حدّ ذاته لضمان

(11) Ibid., pp. 51 - 54.

النجاح في إقناع المسؤولين السياسيين بتبنّي هذه المقترحات؛ بل ولا يضمن أن نتائج التحليل ستكون مؤثراً في قرارات المسؤولين عن رسم السياسة العامة.. فهناك اختلاف جوهري بين طبيعة عمليتي تحليل السياسة العامة ورسم السياسة العامة. فالأولى تتميز بأنها إجراءات علمية موضوعية رشيدة تؤدي إلى استخلاص حقائق ومعلومات على درجة كبيرة من الدقة. في حين أن الثانية عملية سياسية تتأثر باعتبارات كثيرة بخلاف الأسلوب العلمي الذي يتبعه محلّل السياسة العامة، والمعلومات التي يجمعها[12].

فالقرار السياسي الذي يتخذه المشرّع بشأن السياسة المقترحة هو محصلة تفاعل مجموعة كبيرة من العوامل التي تجمع بين الموضوعية والشخصية، والتي لا تخضع لقواعد وأساليب البحث العلمي التي يلتزم بها محلّل السياسة العامة. ومن بين هذه العوامل: (أ) هيكل القوى السياسية المتصارعة حول هذه السياسة العامة. (ب) إمكانية تطبيق المقترحات سياسياً. (جـ) القيود الزمنية والمادية على التنفيذ. (د) نوع المعلومات المقدمة من محلّل السياسة العامة وترتيبها ودقتها. (هـ) شخصيات المسؤولين عن رسم السياسة العامة أنفسهم[13]. (و) ظروف وإمكانات البلاد، وغيرها من العوامل.

يترتب على ذلك أن محلّل السياسة العامة الفعّال يجب عليه أن يلعب - بكل دقة وعناية - دورين مختلفين، إذا كان له أن ينجح في التأثير في قرارات رسم السياسة العامة بحيث تصدر متضمنة المقترحات التي تقدم بها. الأول هو دور العالم المتخصص في تحليل السياسة العامة والقادر على اتباع إجراءات وأساليب علمية للتحليل تساعده على استخلاص توصيات تدعمها حجج وبراهين يمكنه الدفاع عنها. أما الثاني، فهو دور أداة تغيير

(12) «The use of multiple methods to produce policy - relevant information and reasoned arguments does not guarantee that the products of policy analysis will be utilized by policy makers. Policy analysis is essentially a cognitive process, while policy making is a political one». Ibid., p. 46.

(13) Ibid.

اجتماعي منظم (An Agent of Organized Social Change) وطبيعة هذا الدور سياسية بالدرجة الأولى وتتطلب من محلّل السياسة العامة: (أ) أن يتمتع بتعاون وتأييد الأطراف المتأثرة بالسياسة العامة موضع الدراسة. (ب) أن يتمكن من إعداد توصياته بشكل يحظى بقبول شامل من المسؤولين وجماعات الضغط والمستفيدين بصفة عامة. (جـ) وأن تتميز توصياته بقابليتها وصلاحيتها للتنفيذ من الناحيتين العملية والسياسية[١٤]. وهذا يجعل من محلّل السياسة العامة طرفاً من الأطراف التي تتفاعل في رسم السياسة العامة شأنه في ذلك شأن المواطن وجماعات الضغط وغيرهما.

(١٤) Ibid.

أهداف واستعمالات تحليل السياسة العامة

تحليل السياسة العامة أسلوب علمي له أهداف مختلفة واستعمالات عديدة يمكن دراستها من وجهات نظر ثلاث: الأولى وجهة نظر المستفيد من التحليل أي الشخص أو الجماعة أو الجهاز الذي من أجله يعد التحليل. والثانية وجهة نظر التحليل نفسه باعتباره أداة لها وظيفة وهدف معينين. والثالث وجهة النظر المتعلقة بالغرض الذي من أجله يعد التحليل. وكما هو واضح، فهناك ارتباط كبير وعلاقة وثيقة بين وجهات النظر الثلاثة. وفيما يلي مناقشة مختصرة لكل منها.

١- وجهة نظر المستفيد:

تحليل السياسة العامة هو اتباع أسلوب علمي منظم لتحقيق أهداف تختلف تبعاً لما يسعى إليه الشخص أو الجماعة أو الجهاز القائم بالتحليل أو الذي يعد التحليل بناء على طلبه.

وكما سبق القول، يمكن تقسيم المستفيدين من تحليل السياسة العامة إلى ثلاثة مجموعات رئيسية: (أ) المواطنون سواء كأفراد أو كأعضاء في منظمات أهلية أو جماعات ضغط (ب) المسؤولون الحكوميون في السلطتين التشريعية والتنفيذية وحتى في السلطة القضائية (جـ) والعلماء وأساتذة الجامعات المتخصصون. وقد يتولى كلٌّ من هؤلاء القيام بعمليات تحليل السياسة العامة بنفسه، ولكن نظراً لما يتطلبه ذلك من تخصص علمي، وقت، جهد، ومال، يزداد الاعتماد على الاستعانة بأخصائي تحليل السياسة العامة (محلّل السياسة

العامة) لضمان الحصول على أدق النتائج) وتحليل السياسة العامة يحقق لكل منهم فوائد وأهداف معينة.

فقد يكون المواطن - كفرد أو كمنظمة أهلية أو جماعة ضغط - أول مستعمل لتحليل السياسة العامة كأداة علمية لإثبات عجز سياسات الحكومة عن علاج مشكلات معينة تواجهه، أو عدم التزام الحكومة في التنفيذ بالقيم الاجتماعية - كالعدالة. ويكون الهدف من تحليل السياسة العامة في هذه الحالة هو الكشف عن قصور العمل الحكومي عن تحقيق مطالب المجتمع وحل المشكلة العامة من ناحية، أو اقتراح سياسة بديلة أو أسلوب تنفيذ مختلف يعتقد أنه أفضل لتحقيق مطالب المجتمع بدرجة أكبر من الفعالية والعدالة من ناحية ثانية، أو السعي لتغيير أسلوب تنفيذ السياسة العامة بما يساعد على تحقيق الأهداف من ناحية ثالثة.

كما تستعمل سلطات وأجهزة الحكومة تحليل السياسة العامة لتحقيق عدة أهداف. فتحليل السياسة العامة أداة تلجأ إليها الحكومة لاختبار حقيقة وجدية الضغوط التي تدفعها لإدراج مشكلة معينة في جدول أعمال الحكومة. كما يستعمل التحليل كوسيلة لدراسة المشكلة العامة وتحديد طبيعتها والتعرف على أبعادها ووجهات النظر المختلفة بشأنها وإعداد مقترحات بسياسات بديلة لحلها. والهدف هنا هو خدمة الاحتياجات التشريعية أو رسم السياسة المناسبة في المقام الأول. كما يستعمل تحليل السياسة العامة بواسطة السلطة التنفيذية بكثرة إما كأداة للرقابة على فعالية التنفيذ، أو للرد على اتهامات - توجهها السلطة التشريعية أو الرأي العام - بتقصير السلطة التنفيذية أو البيروقراطية في العمل على تحقيق أهداف السياسة العامة، أو كوسيلة لإحداث تغيير في السياسة العامة، أو المطالبة بدعم مالي أكبر لتنفيذ السياسة العامة.

ويستعمل العلماء والدارسون وأساتذة الجامعات أسلوب تحليل السياسة العامة للقيام ببحوث ودراسات علمية هدفها توسيع المعارف المتعلقة بالعمل الحكومي عامة، وحقل دراسة السياسة العامة «كعلم» خاصة، أو بتطبيق هذا

العلم على نشاط حكومي معين، كأن يتخصص في دراسة السياسات الاقتصادية.

من هذا المنطلق، يعتبر تحليل السياسة العامة أداة بحث وأسلوب علمي غايته خدمة أغراض الشخص، الجماعة، أو الجهاز الذي يتولى التحليل أو الذي يتعاقد مع متخصص على القيام بعملية تحليل. ومن هذه الناحية، يعتبر تحليل السياسة العامة وسيلة لتحقيق الأهداف المنشودة.

٢- وجهة نظر التحليل ذاته:

ومن ناحية أخرى، فلتحليل السياسة العامة هدف ذاتي موضوعي هو الارتفاع بكفاءة التحليل وفعاليته كوسيلة لدراسة وحل المشاكل العامة. وبالتالي يهدف التحليل - من بين ما يهدف إليه - إلى الكشف عن العوامل والمتغيرات التي يترتب على أخذها في الاعتبار عند التحليل الكشف عن سياسة عامة لها فرصة أكبر للنجاح في علاج المشكلة العامة. وقد قسم البعض هذه العوامل والمتغيرات إلى ثلاثة مجموعات رئيسية(١٥).

أ- متغيرات ترتبط بمدى سهولة التحكم في المشكلة التي تعالجها السياسة العامة. فبعض المشاكل يمكن التحكم فيها بدرجة أكبر من غيرها وذلك لأسباب مختلفة منها:

(١) صعوبات فنية أو تكنولوجية متعلقة بالمشكلة مثل عدم توافر التكنولوجيا اللازمة أو ارتفاع تكلفتها بالمقارنة بموارد الدولة، الأمر الذي قد يضطر الحكومة إلى إرجاء تنفيذ سياسة عامة معيّنة.

(٢) تعدّد الجماعات التي يسعى القانون أو السياسة العامة إلى خدمتها وتفاوت وجهات نظرها حول المشكلة تفاوتاً كبيراً مما يترتب عليه غموض في تحديد طبيعة المشكلة وقصور في توضيح السياسة العامة المناسبة. وبالتالي

(١٥) Daniel Mazmanian and Paul A. Sabatier, Implementation and Public Policy. (Glenview, Illinois: Scott, Foresman, 1983), pp. 20 - 30.

يترك المشرّع للبيروقراطية قدر أكبر من اللازم من حرية التصرّف في تفسير السياسة العامة أثناء التنفيذ الأمر الذي قد يؤثر في النتائج وفي درجة الرضاء العام المترتبة على تنفيذ السياسة العامة. بعبارة أخرى، أنه كلما قلّ حجم الجماعة أو الجماعات التي تخدمها السياسة العامة كلما ارتفعت احتمالات النجاح في تحقيق الأهداف.

ب- المجموعة الثانية من المتغيرات تتعلق بالتشريع نفسه. وبما إذا كان المشرّع قد قام بتوفير المقوّمات اللازمة لنجاح تنفيذ السياسة العامة في تحقيق الأهداف. فبإمكان المشرّع أن يساهم في إنجاح عملية التنفيذ وتحقيق الأهداف وذلك باستعمال سلطات وأدوات تحت تصرف السلطة التشريعية منها:

(١) مراعاة الدقة والوضوح في صياغة قرار رسم السياسة العامة. فالدقة والوضوح في تحديد المشكلة وتعريف الأهداف وأولوياتها والقيم الاجتماعية وغير ذلك من الاعتبارات الرئيسية، يحقّق عدة فوائد منها: (أ) وضوح مهمة المسؤولين عن التنفيذ من ناحية وحقوق المستفيدين من ناحية أخرى. (ب) سهولة الفصل في المنازعات التي عادة ما تنشأ بين البيروقراطيين المنفذين من ناحية، والمشرّع والمستفيدين وغيرهم من ناحية أخرى. (جـ) وضوح الأهمية النسبية التي يوليها المشرّع لمسؤولية هذا الجهاز البيروقراطي عن تنفيذ هذه السياسة العامة بالمقارنة بسياسات أخرى موكول إليه أيضاً أمر تنفيذها.

(٢) توفير الاعتمادات المالية بالقدر اللازم لحسن تنفيذ السياسة العامة. ويتوقف حجم هذه الاعتمادات على خطط وبرامج وإجراءات العمل من ناحية، ومدى توافر الموارد المالية من ناحية أخرى. ويعتبر حجم الموارد المالية التي يرخص بها المشرّع تعبيراً عن مدى الاهتمام الذي يوليه هذه السياسة بالذات. فالسخاء في الإنفاق عليها قد يكون دليلاً على أهمية الأهداف المنشودة. وبالعكس، فعدم توفير الحدّ الأدنى الضروري من الموارد قد يعني القضاء على برنامج العمل التنفيذي.

(٣) دمج الأجهزة المشتركة في التنفيذ في مدرج أو هرم تنظيمي متكامل بحيث تتضح أدوار كلّ منها، أسس وأساليب التنسيق بينها، وبحيث تحدد بوضوح سلطات كلّ منها وبصفة خاصة الجهة صاحبة المسؤولية الأصيلة عن التنفيذ.

(٤) - يرتبط بتكوين هذا المدرج التنظيمي ان يقوم المشرع بتحديد أسس وقواعد اتخاذ القرارات الرسمية بواسطة البيروقراطية المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة. فالأفضل أن يحدد القانون الوظائف التي تملك سلطة اتخاذ القرارات الهامة، والشروط الواجب توافرها في كل قرار سواء من مسوغات اتخاذ القرار أو المستندات اللازمة، أو المشتركين في صنع ودور كلّ منهم.

(٥) يتوقف النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة أيضاً على درجة التزام المسؤولين الحكوميين أنفسهم باحترام القانون والقواعد والقيم التي تسعى السياسة العامة لتطبيقها. ويقع العبء الرئيسي فى هذا المجال على المشرّع وأصحاب القرار السياسي والقيادات السياسية والإدارية الذين يجب ان يكونوا قدوة يحتذي بها التنفيذيون وغيرهم.

جـ- المجموعة الثالثة من المتغيرات تتضمن عوامل هامة أخرى - غير القانون الذي يرسم السياسة العامة - ومع ذلك فلها تأثير على درجة فعالية التنفيذ ونجاحه في تحقيق الأهداف. وقد يكون من أهم هذه العوامل ما يلي:

(١) الأحوال الاقتصادية والإجتماعية والسياسية فكثيراً ما يترتب على تغير أحوال المجتمع الاقتصادية أو الاجتماعية تغيير في الأهميات النسبية للأهداف التي تسعى السياسة العامة إلى تحقيقها بأن يحيلها إلى مكانة أكبر او أقل أهمية من غيرها. كما قد يترتب على تغير هذه الأحوال تغيير في تصور الناس لطبيعة المشكلة وبالتالي فقد يميلون الى تغيير فلسفة التنفيذ والمرونة أو التشدد في اتباع الإجراءات والقواعد. كما يتوقف نجاح التنفيذ أيضاً - كما

سبق القول - على توافر التكنولوجيا اللازمة وتطورها بما يتناسب وتغيير أهداف السياسة العامة.

(٤) للتأييد الشعبي أو الجماهيري أهمية كبيرة بالنسبة لنجاح تنفيذ السياسة العامة. إلا أنه يلاحظ أحياناً أن اهتمام الناس غير ثابت، بل يميل إلى التقلب حسب الأحوال. ويرى البعض أن اهتمام الناس بمشكلة ما أو سياسية معينة يمر أحياناً بدورة تبدأ باهتمام كبير، ثم يتقلص الاهتمام تبعاً لدرجة تكلفة العلاج المقترح أو التركيز على مشاكل أخرى أكثر إلحاحاً. وقد يعود الاهتمام الجماهيري إما لظهور فضائح أو مشاكل خاصة في التنفيذ، أو إذا اتضح أن المشكلة ما زالت قائمة وأنها لم تحلّ.

- وجهة نظر الفرض الذي من أجله يعد التحليل

بالإضافة إلى ما تقدم، يرى البعض(١٦) إمكان استعمال تحليل السياسة لتحقيق ستة أهداف رئيسية كما يلي:

أ - تُعدّ تقارير تحليل السياسة العامة لإقامة دليل يبرر قرارات سبق أن اتخذتها ونفّذتها الحكومة. ففي مواجهة أسئلة من الرأي العام والصحافة ومجلس الأمة بشأن الازمة الاقتصادية وأزمة سوق المناخ، رأت حكومة دولة الكويت تشكيل لجنة تنشيط الاقتصاد القومي التي من بين أهدافها دراسة خلفية الموضوع، شرح القرارات التي اتخذت في مواجهة الأزمة، واقتراح ما يلزم اتخاذه من إجراءات أو رسمه من سياسات.

ب - وقد تطلب تقارير تحليل السياسة العامة أيضاً لإقامة دليل على فشل سياسة معينة والدعوة إلى اتباع سياسة بديلة. فقد تقوم هيئات أهلية أو بعض أعضاء مجلس الأمة بتكليف متخصص بدراسة وإعداد تقرير عن السياسات الاقتصادية لدولة الكويت واقتراح ما يلزم لعلاج ما يعاني منه الاقتصاد القومي

(١٦) Barry Bozeman, Public Management and Policy Analysis. (New York: St. Martin's, 1979), pp. 272 - 274.

من مشاكل. وقد يكون الدافع الرئيسي من هذه الدراسة إثبات قصور الجهود الحكومية عن حل المشكلة، إثارة اهتمام الرأي العام بالمشكلة والتحذير من المخاطر التي تترتب على عدم حلها، واقتراح أساليب بديلة يمكن اتباعها. ولعلّ التقارير التي أعدّتها غرفة تجارة وصناعة الكويت حول الاقتصاد القومي من أمثلة هذا الاستعمال لتحليل السياسة العامة(١٧).

جـ - كما تستعمل تقارير تحليل السياسة العامة كأداة لمراقبة التطور الذي يحدث في مشكلة عامة معينة والذي قد يؤدي إلى ضرورة رسم سياسة عامة بشأنها أو تغيير في سياسة قائمة. فوزارة الصحة قد تعتمد على اتباع أساليب تحليل السياسة العامة لمراقبة التغيير الذي يحدث في عدد حالات الإصابة بمرض معين بحيث إذا زاد العدد عن الحدّ المقبول دولياً كان هذا دليلاً على وجود حالة وبائية تتطلب اتباع سياسات معينة لمواجهة المرض. ويتجه بعض علماء تحليل السياسة العامة إلى التوسع في هذا الاستعمال مؤكدين إمكانية الوصول إلى استخلاص مؤشرات اجتماعية يمكن بمراقبتها ومتابعتها الحكم على نوعية الحياة (Quality of Life) في المجتمع. وسيكون موضوع المؤشرات الاجتماعية موضع دراسة وبحث فيما بعد. وبناءً عليه، يكفي الآن القول بأن المقصود بمعدلات نوعية الحياة استعمال معايير كمية دقيقة قدر الإمكان لقياس ما ترتبه السياسات الحكومية من تطور في مستوى المعيشة - ليس فقط من الناحية الاقتصادية - بل من نواحي أخرى مثل التعليم والصحة والإسكان والترفيه وغيرها. وعلى الرغم من أن هذه الجهود لم تحقق بعد مستوى النجاح الذي حققه الاقتصاديون باستعمال المؤشرات الاقتصادية، إلا أنه لا خلاف على أهمية استمرار الجهد العلمي للكشف عن مؤشرات اجتماعية يعتمد عليها في الحكم على صحة المجتمع(١٨).

(١٧) وكذلك تقرير بنك الكويت المركزي، «الوضع الاقتصادي الراهن في الكويت ومقترحات لتنشيط الدورة الاقتصادية، مايو ١٩٨٤».

(١٨) من بين المؤشرات العامة لنوعية الحياة أو ما يسمى بالمؤشرات الاجتماعية ما يلي: معدل

د ـ وبالإضافة إلى هذا، يستعمل تحليل السياسة العامة كأداة لاتخاذ قرارات بشأن سياسة عامة معينة؛ وفي هذه الحالة يتبع محلّل السياسة العامة أساليب علمية بقصد الوصول إلى توصيات يمكنه الدفاع عنها وتبريرها. وكثير من هذه الأساليب ـ مثل نظرية اتخاذ القرارات ـ يعتمد على التقييم الكمّي للمتغيرات واستبعاد المتغيرات القيمية غير الكمية. فقد يستعمل معدل التكلفة/ المنفعة[19] مثلاً لحساب أفضلية بناء الجسور بالإسمنت بدلاً من الصلب. غير أن محلّل السياسة العامة لا يكتفي بالاعتماد المطلق على نتائج الدراسات الكمية وحدها، إذ لا بدّ من أن يأخذ في الاعتبار كثير من العوامل اللاكمية ـ مثل القيم والأخلاقيات والعادات والتقاليد الاجتماعية ـ قبل الوصول إلى توصيات يقدمها لصاحب سلطة اتخاذ القرار. ويكون التحليل حينئذٍ عمل سابق لرسم وإقرار السياسة العامة.

هـ ـ إلى جانب استعمالها قبل اتخاذ قرارات رسم سياسة عامة، يمكن الاعتماد على تحليل السياسة العامة لتقييم نتائج تنفيذ السياسة والآثار التي ترتبت عليها. والهدف هنا ليس قياس مخرجات تنفيذ السياسة العامة، وإنما آثارها ونتائجها. والفرق بين مخرجات السياسة وآثارها فرق كبير. فالمقصود بمخرجات تنفيذ سياسة الإسكان في دولة الكويت مثلاً هو عدد الوحدات السكنية التي تمّ بناؤها خلال فترة زمنية معينة مقارناً بما كان يجب أن يتم بناؤه. أما آثار ونتائج تطبيق السياسة العامة للإسكان فتتعلق بمدى نجاح هذه السياسة في حل مشكلة الإسكان وما إذا كان قد ترتب على منجزات هذه السايسة ارتفاع أو انخفاض في مستوى الرضاء العام.

التعليم لعدد السكان، معدل السكان المقيمين في مساكن مناسبة إلى عدد السكان، معدل وفيات الأطفال عند الولادة، معدل الأطباء إلى عدد السكان، وغيرها. وسيرد مزيد من البحث في المؤشرات الاجتماعية في الجزء التالي من الكتاب عند مناقشة تقييم السياسة العامة.

(١٩) Cost - Benefit Analysis.

من هذا المنطلق، تستعمل أساليب تحليل السياسة العامة لتقييم فعالية البرامج التعليمية والاجتماعية والصحية وغيرها التي تطبقها الحكومة. والهدف من التحليل في هذه الحالة الحكم على مدى نجاح هذه البرامج في تحقيق الأهداف وحلّ المشكلات العامة التي استدعت رسم السياسة في المقام الأول.

و ـ وأخيراً يمكن استعمال دراسات تحليل السياسة العامة لتقييم النتائج بعيدة المدى لسياسة عامة مطبقة فعلاً، أو سياسة عامة تفكر الحكومة في اتخاذها. فمن الممكن مثلاً باستعمال التحليل العلمي تقدير ما قد يترتب من آثار ـ سياسية، اقتصادية، واجتماعية ـ بعيدة المدى لو قررت حكومة الكويت فرض حد أقصى للعمالة الوافدة لا يزيد عن نسبة مئوية معينة (٥٠٪ مثلاً) من قوة العمل اللازمة. أو قد يُصاغ السؤال على النحو التالي: ما هي النتائج بعيدة المدى التي يمكن ان تترتب على قرار حكومي بخفض عدد غير الكويتيين في الجهاز الإداري للدولة بنسبة ١٠٪ كل سنة لمدة الخمس سنوات التالية، أو ٥٪ كل سنة لمدة العشر سنوات التالية مثلاً.

ولا شك أن هذا الاستعمال لدراسات تحليل السياسة العامة أكثرها صعوبة وتعقيداً. فهو يتطلّب بالضرورة الاعتماد على متخصصين قادرين على تقدير سلاسل الآثار التي يترتب كلٌ منها على ما قبله ويرتب ما بعده، وعلى مقدرة كبيرة في ابتكار طرق البحث والمقاييس المناسبة للتقييم. وطبيعي أنه كلما طالت المدة التي تخضع للدراسة، كلما قلّت دقة النتائج بسبب العوامل غير المنظورة أو المتوقعة والتي لا بدّ أن تؤثر في الموقف المستقبلي.

مما تقدم نستخلص أن تحليل السياسة العامة هو أداة علمية يعتمد عليها في دراسة العمل الحكومي لرسم وتنفيذ السياسة العامة، الوصول إلى تحديد مسببات القصور في الوصول إلى تحقيق الأهداف التي ينشدها المشرع، ومن ثم اقتراح تغييرات في السياسة نفسها، إجراءاتها التنفيذية، أو اقتراح سياسة بديلة تتميز بقدر أكبر من احتمالات النجاح في حل المشكلة العامة. كما يتضح أنه كلما روعيت

العوامل والمتغيرات المشار إليها عند القيام بتحليل مشكلة عامة، كلما ازدادت احتمالات نجاح التحليل في استخلاص سياسة عامة تتمتع بدرجة أكبر من فرص النجاح في تحقيق الأهداف وحل المشكلة العامة.

هـ ـ متطلبات النجاح في تحليل السياسة العامة:

الصفحات السابقة تناولت بالبحث موضوع تحليل السياسة العامة من ثلاثة جوانب. فبعد مقدمة عن ماهية وتعريف تحليل السياسة العامة، تناول البحث خصائصه وأهدافه واستعمالاته. وقد أبرز هذا العرض السريع أن تحليل السياسة العامة أسلوب علمي تطبيقي ينطوي على عديد من المتغيرات التي يؤثر كل منها في نتيجة التحليل وبالتالي فعاليته.

وعلى الرغم من صعوبة حصر كل الشروط الواجب توافرها والعوامل اللازم مراعاتها عند القيام بتحليل السياسة العامة، إلا أنه في الإمكان استخلاص أربعة مجموعات رئيسية من العوامل التي يعتبر توافرها ضروري لنجاح عملية التحليل. وقد يكون من المفيد تلخيص هذه المجموعات الأربعة تمهيداً لمعالجتها بدرجة أكبر من التفصيل فيما بعد.

١ ـ المجموعة الأولى من العوامل تتعلق بأسلوب أو أساليب البحث العلمي التي يعتمد عليها في تحليل السياسة العامة. فالتحليل الجيد هو الذي يعتمد على استعمال أسلوب علمي يتميز بالدقة، الموضوعية العلمية، ويعدّ بالوصول إلى نتائج وتوصيات يمكن تبريرها والدفاع عنها باستعمال حجج وبراهين موضوعية مقنعة. وبالتالي فنجاح التحليل يتوقف على قدرة محلّل السياسة العامة على اختيار أسلوب أو أساليب بحث علمية مناسبة.

٢- المجموعة الثانية تتعلق بالبيانات والمعلومات اللازمة للدراسة.

فبديهي أن نجاح التحليل يتوقف على قدرة محلّل السياسة العامة على جمع كل البيانات اللازمة، وأن جودة التحليل ونتائجه تتناسب طردياً مع جودة هذه البيانات. بمعنى أنه يشترط لنجاح التحليل أن تكون كمية ونوعية البيانات من المستوى المناسب لمتطلبات الدراسة. ويمكن تقسيم هذه البيانات إلى قسمين. بيانات يستعملها المحلل في الدراسة والتحليل واستخلاص النتائج والتوصيات، وبيانات يستعملها في اعداد تقريره الذي يقدم لصاحب السلطة، ولا شك في أن بعض هذه البيانات مشترك، أي يستعمل في الغرضين.

٣- المجموعة الثالثة من العوامل التي يترتب عليها نجاح التحليل تتعلق بفعالية التحليل والتقارير التي ينتجها. والمقصود بالفعالية هنا أمرين، الأول أن ينتهي التحليل إلى توصيات سليمة تقدم إلى صاحب السلطة. والثاني أن تقترن التوصيات بحجج ومبررات مقنعة، تنجح في إقناع المسؤولين بسلامة التوصيات، وتؤدي إلى إقرارهم لها كسياسة عامة. وهذا يتطلب توافر عدة شروط أهمها:

أ- قناعة محلّل السياسة العامة بان مهمته تستلزم ألاّ يكون محايداً في عرض الأمور، بل أن يكون إيجابياً في الوصول إلى العلاج المناسب للمشاكل العامة المطروحة والتوصية بأسلوب عمل يوصل إلى حلها.

ب- مراعاته الدقة التامة في تصميم الدراسة وتنفيذها والالتزام بالصفات السابق مناقشتها بحيث ينتج عن جهده التحليلي تقرير علمي متكامل ومقنع.

جـ- إعداد الحجج والمبررات التي تقنع المسؤولين بسلامة توصياته من ناحية، وتزودهم بالحجج والمبررات التي تمكّنهم من كسب معركة الصراع السياسي بما يؤدي إلى تبني هذه التوصيات وإصدارها كسياسة عامة من ناحية أخرى.

٤- والمجموعة الرابعة من العوامل التي يتوقف عليها نجاح تحليل السياسة العامة يتعلق بشخص أخصائي التحليل ذاته، فمن الضروري أن تتوافر فيه معارف ومهارات وقدرات سبق ذكر بعضها والباقي يناقش فيما بعد. وبالتالي يكفي الآن الإشارة إلى ضرورة أن يكون محلّل السياسة العامة متخصصاً في حقل السياسة العامة المطلوب تحليله.

والسبب في هذا الشرط هو أن حقول السياسات الحكومية كثيرة جداً ومتشعبة، وعلى الرغم من أنها تتفق في كثير من الصفات، إلا أن لكل منها خصائص تميزها عن الأخرى. وبالتالي فكل واحد من حقول السياسة العامة أصبح مجالاً كبيراً ليس من السهل الإلمام به إلا لمتخصص. والمتخصص هو شخص يكون على علم بالخلفية التاريخية للسياسة العامة، كيف رسمت بالصورة التي هي عليها، خطط وبرامج العمل التنفيذية وتطورها وطبيعة كلّ منها، هيكل البيروقراطية القائمة على التنفيذ، مصادر التمويل وحجمها ومشاكلها، المشاكل التي تواجه تنفيذ السياسة العامة، مستوى الإنجاز ونتائج التنفيذ، والرأي العام واتجاهات الناس والمسؤولين نحو هذه السياسة العامة. بعبارة أخرى أنه يكون ملمّاً بكل ما يمكن الإلمام به بشأن هذه السياسة العامة، ومتابعاً عن قرب لكل تطوراتها وتجارب بعض الدول بشأنها. ولذا فمن الخطأ افتراض أو تصور إمكان تولّي محلّل السياسة العامة تحليل سياسات عامة من حقول مختلفة[٢١]. وقد ترتب على هذا أن تكوّن في الدول التي نمت فيها أعمال تحليل السياسة العامة جماعات من العلماء يتخصص كلٌ منهم في سياسة معينة دون غيرها.

والصفحات التالية تتضمن تحليلاً أكثر تفصيلاً لهذه المجموعات الأربعة من العوامل التي تعتبر ضرورية لنجاح تحليل السياسة العامة في تحقيق أهدافه.

أ- أساليب البحث العلمي وتحليل السياسة العامة

سبق أن عرّفنا تحليل السياسة العامة بأنه اتباع أساليب علمية موضوعية

(٢١) Bozeman, Public Management and Policy Analysis, pp. 274 - 276.

منظمة لاختيار أفضل أو أمثل سياسة بديلة لحل مشكلة عامة وتوفير حاجة أو هدف يتطلبه المجتمع. وأكدنا خلال البحث حتى الآن على ضرورة حسن اختيار الأسلوب العلمي الذي يتناسب والمشكلة العامة أو السياسة العامة موضع الدراسة، وإلى أن محلّل السياسة العامة يضطر أحياناً إلى تطوير أساليب البحث الموجودة بما يتلاءم واحتياجات الدراسة التي يعتزم القيام بها، أو يقوم بابتكار أسلوب جديد يحقّق له أهداف البحث. «والمقصود بالعلمي هو كل ما يتصل بالعلم أي كل ما يخضع للتجربة العلمية. بمعنى آخر كل ما يمكن بحثه عن طريق استعمال الحواس متفقاً مع العقل ومؤدي إلى نتائج يمكن قبول صحة فروضها أو عدم قبولها. أما كلمة منظم فتنطوي على معنى الاتساق بين المقدمات والنتائج»(٢١).

والواقع أنه توجد أساليب (Methods or techniques) ومداخل (Approaches) ونماذج (Models) كثيرة جداً تستعمل في تحليل السياسة العامة، ترجع في أصولها إلى علوم مختلفة طبيعية، اجتماعية، إحصائية، ورياضية وغيرها. ويختلف العلماء في تقسيم هذه المداخل اختلافاً كبيراً. فقد تقسم إلى مجموعات، كلٌ منها يتعلق بجانب من جوانب تحليل السياسة العامة. فالمجموعة الأولى تتعلق بتحليل المشكلة العامة. والثانية تختص التنبؤ بآثار ونتائج السياسات البديلة. والثالثة تستعمل في إعداد التوصيات التي يضمنها المحلّل تقريره. والرابعة الهدف منها متابعة تنفيذ السياسة العامة. والخامسة أهميتها في تقييم نتائج وآثار تطبيق السياسة العامة(٢٢).

ويعرف النموذج بأنه «تمثيل مبسط لبعض جوانب من واقع الحياة، وقد يكون هذا الجانب ماديا، كما قد يكون موقف معين أو إجراء أو عملية معينة.

(٢١) دكتور الظاهر: أحمد جمال الدين، ودكتور زبارة، محمد أحمد، البحث العلمي الحديث، (جدة: دار الشرق، ١٩٧٩)، ص ٩.

(٢٢) Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, pp. v - vii.

وبالتالي فقد يكون النموذج تمثيلاً مادياً للواقع ـ كالكرة الأرضية مثلاً ـ أو رسم بياني، فكرة، أو مجموعة معادلات رياضية. والنموذج هو تخفيض متعمد لكمية كبيرة من المعلومات إلى حجم وشكل محدود يمكن الاستفادة منه»(٢٣). والهدف الرئيسي من الاعتماد على النماذج، والمبرر المحوري لاستعمالها في تحليل السياسة العامة بصفة خاصة، هو تحسين عملية اتخاذ قرارات رسم السياسة العامة. وبالتالي فمقياس الحكم على جودة وصلاحية نموذج معين هو مدى فائدته في تسهيل عملية اتخاذ القرار على أساس موضوعي واضح وسليم(٢٤).

بقي أن نذكر أن للنماذج النظرية أهمية عملية بالنسبة لتحليل السياسة العامة إذ أنها ـ كنماذج فكرية ـ (أ) تساعد على فهم السياسة العامة وبالتالي القدرة على شرحها، أي تفسير العلاقات بين العوامل والمتغيرات التي يترتب عليها تشكيل السياسة العامة بالصورة التي هي عليها. كما تساعد على توضيح العلاقات بين العوامل الكثيرة التي تؤثر في وتتأثر بالسياسة العامة. (ب) تساعد على تصوير الواقع، وعلى خلق أو ابتكار تصورات تساعد على إيجاد حلول مناسبة لمشكلة العامة. (ج) تصور الحقيقة ولكنها ليست الحقيقة ذاتها، وأن هذا التصوير قد يتخذ صورة مجسمة ملموسة كنموذج يعده المهندس لمنزل، كما قد يتخذ شكلاً مرناً فكرياً يصور مجموعة من الأفكار والتصورات بشأن العالم المحيط بنا.

وهناك أنواع عديدة من النماذج، وطرق أكثر تعدداً لتقسيمها حسب الاختلافات بينها. وليس من الضروري ـ أو المهم ـ هنا حصر كل أنواع النماذج التي تستعمل في تحليل السياسة العامة. وفي الواقع أن هذا الحصر الشامل قد لا يكون ممكناً على أية حال نظراً لتعددها. ولكن من المفيد عرض بعض أمثلة من النماذج الأكثر شيوعاً في الاستعمال(٢٥).

(٢٣) Edith Stokey and Richard Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis, (New York: W.W. Norton, 1978), p. 8.

(٢٤) Ibid., p. 13.

(٢٥) Ibid., pp. 9 - 19.

فالنماذج قد تتخذ شكلاً مادياً ملموساً (Physical Models) أو تمثيل مجسم دقيق قدر الإمكان للأصل. فتعمل مثلاً نماذج للسيارات والطائرات. وفي هذه الحالة يكون النموذج أصغر من الأصل. وبالعكس، فنموذج عين أو قلب الإنسان يمكن أن يكون أكبر من الحقيقة لسهولة الاستفادة منه. ويستعمل المهندسون المعماريون ومخططوا المدن النماذج كوسيلة لتوضيح ما سيكون عليه شكل المبنى أو المدينة في صورة مجسمة.

والخرائط والرسوم البيانية (Diagrammatic Models) نوع آخر من النماذج المفيدة. ومن الأمثلة الجيدة لهذا النوع خرائط الطرق التي تبرز أهم معالم شبكة الطرق، وتتجاهل تفاصيلها الصغيرة غير الضرورية، بما يساعد السائق على سهولة الوصول إلى الأماكن التي يرغب الوصول إليها. والرسوم الهندسية التفصيلية (Blueprints) التي يعدّها المهندس لتصميم مصنع كبير مثلاً تفيد القائمين على التشييد، وإن كانت فائدتها لغير المتخصصين في العلوم الهندسية والإنشاءات قد تكون محدودة. ويستعمل الاقتصاديون والإحصائيون ورجال المال رسوماً وخرائط بيانية من أنواع مألوفة لتصوير حالات وأوضاع وظواهر معينة ومقارنتها على مدار زمني أو في دول مختلفة.

وخرائط سير العلم (Flow Charts) هي نوع آخر من النماذج ذو فائدة كبيرة واستعمالات كثيرة. فخريطة سير العمل تستعمل مثلاً لتصوير إجراءات التصرف الإداري مع شخص قبض عليه في جريمة. وقد تستعمل أيضاً لتصوير الإجراءات التي تتبع في إعداد الميزانية العامة للدولة أو الترشيح والانتخاب لمجلس الأمة. كما يمكن إعداد خريطة سير العمل لتصوير الخطوات التي تمر بها سياسة عامة من وقت إدراج المشكلة في جدول أعمال الحكومة إلى أن يتم إقرارها وإصدار التشريع الخاص بها وبدء عملية تنفيذها.

وشجرة القرار (Decision Tree) طريقة أخرى لتصوير المراحل التي تتكون منها عملية معقدة بشكل بياني يساعد صاحب سلطة اتخاذ القرار على معرفة المراحل التي تتطلب اتخاذ قرارات والبدائل المتاحة للاختيار من بينها. فمثلاً

يمكن عمل شجرة قرار بسيطة لاتخاذ قرار بأسلوب توليد الكهرباء في محطة جديدة إما باستعمال المولدات التقليدية المعروفة، أو مولدات من نوع جديد لم تجر تجربته بعد. وقد توضح الخريطة في هذه الحالة نتائج اختيار المولدات التقليدية، مقارنة بما يتوقع أن يحققه النوع الجديد من المولدات من نتائج والمخاطر التي قد ينطوي عليها.

والتغذية العكسية (Feedback) نوع آخر من النماذج فكرته أكثر تعقيداً. ومن أمثلته المألوفة منظم الحرارة أو الترموستات (Thermostat) الذي ينظم حرارة الثلاجة الكهربائية والتكييف والتدفئة الداخلية في المنازل وذلك بالمحافظة على درجة الحرارة عند مستوى معين. وعند ارتفاع أو انخفاض درجة الحرارة عن هذا المستوى، يبدأ الجهاز في العمل تلقائياً لإعادة درجة الحرارة إلى المستوى المرغوب فيه.

وبالإضافة إلى هذه الأنواع من النماذج توجد أنواع متعددة من النماذج الرياضية (Mathematical Models) تستعمل في حساب التغييرات الكمية التي تترتب على تغيير في أحد المتغيرات في موقف أو وضع معين. ومن قبيل هذا النوع حساب الفائدة المركبة على ودائع البنوك. أو تقديرات السكان بعد عدد من السنين بشرط بقاء المتغيرات الأخرى على ما هي عليه. كما تستعمل في التنبؤ بالنتائج الكمية التي يرتبها اتباع سياسة عامة معينة أو مجموعة من السياسات البديلة.

ومن النماذج ما يساعد على توضيح البدائل أو المسارات المتاحة والنتائج المترتبة على كلٍّ منها. ويسمى هذا النوع نماذج وصفية (Descriptive Models) والغرض منها وصف أو شرح وضع معين والتنبؤ بالتغيير الذي قد يصيب بعض عناصره نتيجة القيام بتصرفات حكومية معينة. فمثلاً يمكن تكوين نموذج وصفي لتلوث مياه جون الكويت أو الخليج العربي نتيجة تسرّب نفطي أو كيميائي. وفائدة النموذج في هذه الحالة هي تصوير الواقع وشرح المشكلة والآثار السلبية المتوقعة نتيجة هذا التلوث. ويمكن

تحويل هذا النموذج إلى نموذج علاجي (Prescriptive Model) وذلك بالتعرّف ليس فقط على البدائل التي يمكن اتباعها لمحيلولة دون وقوع الأضرار المترتبة على التلوث، بل القيام أيضاً بتقدير دقيق لدرجة نجاح كل بديل في تحقيق الهدف، والتوصية بالبديل الذي يعني تحقيق أقصى درجة من النجاح في تلافي أضرار التلوث.

ومن ناحية أخرى، فبعض النماذج هي تصوير لعلاقات مؤكدة، بمعنى ان نتائج كل تصرف تكون معروفة مقدماً ومتوقعة ومحسوبة. وبالتالي فهو نموذج لعلاقات محددة النتائج (Deterministic Models) ومن هذا القبيل نموذج إسكاني لدولة الكويت يصوّر الحقائق المعروفة عن النمو السكاني ومعدل بناء المساكن الذي تتبعه الحكومة ليستخلص حجم الطلب على المساكن بعد عشر سنوات من الآن مثلاً، وبالتالي حجم ودرجة تعقيد مشكلة الإسكان. والبعض الآخر من النماذج ينطوي على تصوير لعلاقات غير محددة أو مؤكدة النتائج. بمعنى أن نتائج التصرفات غير مؤكدة الحدوث، ولكنها محتملة الوقوع (Probabilistic Models).

كما سبق القول، فما تقدم ليس حصراً، بل أمثلة لأنواع من النماذج التي تستعمل في تحليل السياسة العامة. ومن ناحية أخرى، فقد يكون من المفيد عرض مجموعة أخرى من النماذج أو المداخل الفكرية يكثر استعمالها في التحليل وتتفق في طبيعتها مع أهداف هذه الدراسة. وقد نشأت هذه المداخل في إطار العلوم السياسية واستعملها علماء السياسة بكثرة بغرض: (أ) شرح وتبسيط المفاهيم المتعلقة بماهية سياسات الحكومة. (ب) التعرّف على أهم القوى المتصارعة سياسياً في المجتمع. (ج) تنظيم وتبادل المعارف والمعلومات المتعلقة بالحياة السياسية في المجتمع. (د) توجيه جهود البحث والدراسة في السياسة والحكومة. (هـ) واقتراح وتفسير أو شرح التصرفات والأحداث السياسية[26].

(٢٦) المرجع التالي هو المصدر الرئيسي للأفكار الأساسية التي تضمنها وصف المداخل السبعة =

والمجموعة المختارة من هذه النماذج هي ما يلي:

١ - مدخل المؤسسات الحكومية (Institutionalism).
٢ - مدخل الجماعات (Group Theory).
٣ - نظرية النخبة أو الصفوة (Elite Theory).
٤ - مدخل الرشد والعقلانية (Rationalism).
٦ - نظرية التدرّج (Incrementalism).
٧ - نموذج النظم (Systems Theory).

وقد يكون من المفيد قبل شرح هذه النماذج النظرية أن نتذكر أن النموذج هو تصوير مبسط للواقع المعقد الذي نعيش فيه. وهي ليست بدائل ينافس كلٌ منها الآخر، بل يكمّل بعضها البعض. فكلٌ منها يركز على جانب من جوانب النظام السياسي في المجتمع، أو جانب من جوانب عمليات رسم وتنفيذ وتحليل وتقييم السياسة العامة. وبالإضافة إلى هذا، فلا يعني استعمال نموذج معين أفضليته المطلقة، أو استبعاد نماذج أخرى لعدم صلاحيتها. فكثيراً ما يستعمل أكثر من أسلوب واحد في القيام بتحليل سياسة واحدة.

١ - مدخل المؤسسات الحكومية (Institutionalism)

تهتم العلوم السياسية بدراسة هيكل الحكومة ومؤسساتها اهتماماً كبيراً، بل قد تعتبر دراسة هذه الأمور محوراً رئيسياً لعلوم السياسة التقليدية. وأهمية العلاقة بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية واضحة. فكما سبق القول، لا تتقرر سياسة عامة إلا إذا اكتسبت المشكلة التي تواجه المجتمع صفة العمومية بإدراجها في جدول أعمال الحكومة. وكل الخطوات السابق شرحها في تعريف المشكلة، رسم السياسة العامة، تنفيذها، وتقييمها إنما تتم في إطار الجهاز الحكومي وباشتراك وتفاعل بين مؤسساته - التشريعية

= المذكورة.
Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 2nd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1975), pp. 17 - 39.

والتنفيذية والقضائية - وبعضها البعض، وبينها وبين منظمات وجماعات غير حكومية. وتتأكد أهمية الدور الذي تلعبه المؤسسات الحكومية بالقول بأن السياسة العامة هي وليدتها وأحد مخرجاتها، وذلك بدون الإقلال من أهمية الدور الذي تلعبه والمساهمة التي تقوم بها الأجهزة غير الحكومية. ليس هذا فحسب، بل إن المؤسسات الحكومية هي التي تضفي على السياسة العامة شرعية لا تتوافر بدونها، عمومية تطبيق يخضع لها الجميع، وقوة إلزام مكتسبة من سلطة الحكومة في تنفيذ القوانين.

ولا يقتصر دور مدخل المؤسسات الحكومية على معرفة الوحدات التي يتكون منها الجهاز الحكومي، بل يتعدى ذلك إلى وصف وتحليل وظيفة كل منها والإجراءات التي تتبعها في كل مرحلة من مراحل رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة. فمن المهم طبعاً أن يعرف الباحث أن نظام الحكم في دولة الكويت يقوم على أساس فصل سلطات الحكم الثلاثة، وأن السلطة التشريعية تتمثل في أمير البلاد ومجلس الأمة، وأن السلطة التنفيذية تتركز في مجلس الوزراء، وهكذا. ولكن بالإضافة إلى هذا، فمن الضروري أن يعلم محلل السياسة العامة بدرجة كبيرة من الدقة دور كلٍ من أجهزة ومؤسسات الحكومة في رسم السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها. وبالتالي، أن يتمكن من ممارسة التحليل على أساس فهم سليم لدور وإجراءات كل جهاز حكومي ومدى مساهمته في هذه الأنشطة.

٢ - مدخل الجماعات (Group Theory):

يقوم هذا المدخل على فرض أن جوهر السياسة هو تفاعل بين جماعات مختلفة في المجتمع. فأفراد المجتمع الذين يشتركون في الشعور بوجود مشكلة عامة ينظمون أنفسهم بشكل رسمي أو غير رسمي ليمارسوا أقصى ضغط على الحكومة لعلاج المشاكل التي تواجههم. فالفرد ضعيف بمفرده، قوي بانضمامه إلى آخرين يشاركونه الرأي والمصلحة والعمل. من هنا تنشأ جماعات الضغط. ووظيفة النظام السياسي، طبقاً لمفاهيم مدخل

الجماعات، هي تنظيم وإدارة تنافس وصراع جماعات الضغط وذلك:

أ - بوضع قواعد وأسس الصراع.

ب - التوفيق بين وجهات النظر والمصالح المتضاربة.

جـ - تشريع هذه التوافيق في شكل سياسات عامة تلقى رضاءً عاماً على أوسع نطاق ممكن.

د - تنفيذ هذه السياسات العامة بعدالة، وإلزام الجميع باحترامها.

بناءً عليه، يرى البعض أن السياسة العامة المطبقة في وقت معين تمثل التوازن الذي أمكن للحكومة أن تحققه بين وجهات النظر المتعارضة أو المتضاربة في المجتمع. ولا شك أن هذا التوازن يتحدد نتيجة عوامل كثيرة منها التفاوت النسبي في قدرة وقوة كلٍ من جماعات الضغط. وبالتالي فالتغيير الذي قد يحدث في القدرة النسبية لهذه الجماعات قد يؤدي إلى تغيير في السياسة العامة، وأن السياسة العامة الجديدة تتوقف على قوة المراكز الجديدة التي تكتسبها جماعات الضغط.

٣ - مدخل النخبة أو الصفوة (Elite Theory):

تقوم فكرة النخبة في العلوم السياسية على الفروض الفكرية التالية:

أ - إن المجتمع ينقسم إلى مجموعة صغيرة لديها كل القوة ومجموعة كبيرة ليس لديها أي قوة، وإن النخبة - وليس الغالبية - هي التي تتحكم في توزيع القيم في المجتمع.

ب - إن النخبة تمثل الطبقة العليا اقتصادياً واجتماعياً في المجتمع.

جـ - إن الباب مفتوح لانتقال قلة من العامة إلى مصاف النخبة وذلك للحفاظ على التوازن وتجنب الثورة. إلا أن الانتقال من مستوى لآخر يتطلب تقبل الشخص المنقول للقيم التي تتمسك بها النخبة الحاكمة.

د - تشترك النخبة في العقائد الأساسية الضرورية للمحافظة على النظم الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية.

هـ - إن السياسات العامة لا تعكس مطالب الغالبية الشعبية، ولكنها تعكس القيم السائدة بين النخبة. وبالتالي فتغيير السياسة العامة يتم بصورة تدريجية.

و - إن النخبة تؤثر في العامة وليس العكس، أي إن الأقلية في واقع الأمر هي التي تحكم الغالبية.

والفرض الأساسي الذي تقوم عليه النظرية هو أن السواد الأعظم من الشعب لا تهمه مشاكل المجتمع والحكم، ولا يتمتع بالوعي والمعرفة بالسياسة الحكومية. فالقول أن السياسة العامة هي نتاج مطالب أفراد الشعب في الواقع وهم أكثر منه حقيقة، نظري أكثر منه عملي. وإن النخبة هي التي تحدد ماهية الصالح العام وتقرر طبيعة السياسة العامة وفق ما تعتبره هي أنه في الصالح العام. وما الموظفون العامون والمديرون التنفيذيون إلا منفذون لرغبات ومشيئة النخبة. وهكذا تتجه السياسة العامة من أعلى إلى أسفل أساساً بدون مشاركة شعبية جدية. أكثر من هذا، إن المؤسسات الديمقراطية - كالانتخابات والأحزاب والمجالس النيابية - أهميتها رمزية أكثر منها فعلية في إطار مفهوم هذه النظرية.

ولا شك أن لهذه النظرية آثاراً هامة بالنسبة لتحليل السياسة العامة. فبدلاً من محاولة شرح السياسة العامة على أنها ما تتخذه الحكومة من تصرفات استجابة لمطالب شعبية أو لمشاكل عامة يعاني منها أفراد وجماعات المجتمع، تصبح السياسة العامة هي استجابة حكومية لرغبات النخبة وقراراتها بشأن مصالح المجتمع. وبدلاً من تفسير كيفية رسم السياسة العامة على أنه التوفيق بين وجهات نظر جماعات الضغط الشعبية المتنافسة في ظل النظام السياسي، يصبح رسم السياسة العامة هو ترجمة رغبات النخبة إلى برامج عمل تصدر في شكل قانوني وتنفذ على العامة بدون اشتراكهم جدياً في رسم هذه السياسة العامة. وبدلاً من أن يكون الحكم على نجاح السياسة العامة أساسه درجة الرضاء العام وزوال الشكوى العامة التي يعاني منها

المواطنون، يصبح أساس التقييم هو حكم النخبة على ما إذا كانت السياسة العامة تحقق توزيعاً للقيم بشكل يتناسب مع ما يتفق ونظرتها للأمور وللصالح العام.

هذا، وقد يكون من الضروري توضيح نقطتين هامتين بالنسبة لنظرية النخبة. الأولى أنه ليس المقصود من هذه النظرية أن النخبة تسعى بالضرورة لمصلحة خاصة على حساب الشعب، أو أنها تعمل ضد الصالح العام. ولكن المقصود هو أن النخبة تعتبر نفسها أقدر على - ومسؤولة عن - التعبير عن الصالح العام بالنيابة عن العامة لأن العامة، في مفهوم النخبة، تتصف بالسلبية وبعدم الوعي والإدراك اللازمين، ولا تهمهم إلا الأمور التي تمس حياتهم مباشرة، وليس لديهم الاهتمام بأعمال الحكم. النقطة الثانية هي أن نظرية النخبة قد توحي بوجود وحدة فكرية وعملية بين أعضاء النخبة، وأنه لا توجد خلافات في وجهات نظر أعضائها، وأن أفراد النخبة يتصرفون في كل الأمور كوحدة واحدة. وهذا تصور غير واقعي. فالخلافات بين أعضاء النخبة مألوفة ولكنها عادة تكون غير علنية. ومن ناحية أخرى، فاتفاقهم في الرأي أكثر من اختلافهم.

- مدخل الرشد والعقلانية (Rationalism):

طبقاً لهذه النظرية، تعتبر السياسة العامة رشيدة إذا كان تنفيذها يحقق للمجتمع الحدّ الأقصى من القيم، والمقصود بالحدّ الأقصى من القيم أن يتحقق للمجتمع من الفوائد ما يفوق - إلى أقصى درجة ممكنة - ما اضطر المجتمع إلى التضحية به في سبيل تنفيذ السياسة العامة. وليس القصد مجرد القيم النقدية، ولكن كل القيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يضحي بها أو يحصل عليها المجتمع. كما أن المقصود هو القيم التي يمكن قياسها كمياً، وتلك التي لا تقاس كمياً أو رقمياً. معنى هذا أن الرشد والعقلانية اصطلاحين مفهومهما مرادف لمفهوم الكفاءة (Efficiency).

واتباع هذا المدخل في رسم السياسة العامة يتطلب القيام بعملية تحليل دقيقة تنطوي على الخطوات التالية:

أ ـ حصر كافة القيم ـ اقتصادية واجتماعية وسياسية ـ ذات الصلة بالموضوع وقياسها وتحديد أهمياتها النسبية للمجتمع.

ب ـ حصر كل السياسات البدلية التي يمكن تطبيقها.

جـ ـ معرفة نتائج تطبيق كلٌ من السياسات البديلة.

د ـ حساب القيمة المضافة لكل سياسة بديلة أي الفرق بين القيم التي يضحي بها المجتمع وتلك التي يحصل عليها.

هـ ـ اختيار البديل الذي يتميز بأقصى درجة من الكفاءة.

والواقع أن هذا الأسلوب لاتخاذ القرارات نظري أكثر منه عملي، ويكاد يعتبر تطبيقه مثل أعلى يدرّس في الجامعات ويسعى للوصول إليه المسؤولون عن اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والإدارية. إلا أن هناك معوقات كثيرة تجعل من النادر النجاح في تطبيق هذا الأسلوب في اتخاذ القرارات عامة، ورسم السياسة العامة خاصة.

٥ ـ مدخل التدرج (أو السياسة العامة تطوير تدريجي لسياسات سابقة) (Incrementalism):

يعتبر هذا المدخل رد فعل لمدخل الرشد والعقلانية. فالمسؤولون عن رسم السياسة العامة ـ طبقاً لهذه النظرية ـ لا يمكنهم عملاً تطبيق مدخل الرشد لقيود تتعلق بعوامل الوقت والمعلومات والتكلفة. ولكنهم يتبعون أسلوباً آخر في رسم السياسة ينطلق من اعتبار السياسات والبرامج القائمة نقطة بداية أو قاعدة، وأن المطلوب تطويرها تدريجياً بما يحقق قدراً أكبر من الرخاء العام.

وتتلخص الأسباب التي تعدو إلى اتباع هذا المدخل فيما يلي:

أ ـ أن المسؤولون ليس لديهم عادة الوقت والمعلومات والموارد المالية اللازمة أو الكافية لتطبيق مدخل الرشد.

ب ـ أنهم يقبلون شرعية السياسات القائمة من ناحية، وليسوا واثقين أو متأكدين من النتائج التي قد تترتب على اتباع سياسات بديلة من ناحية أخرى.

جـ ـ الاستثمار المالي الكبير في برامج وسياسات قائمة يجعل من الصعب التخلّي عنها وإحلال سياسات جديدة محلها.

د ـ لنظرية التدرج جاذبية سياسية إذ الأسهل إقناع جماعات الضغط المتصارعة بتعديل السياسة القائمة عن تبنّي سياسة عامة جديدة كلية.

هـ ـ كما أن نظرية التدرج تناسب الصفات والميول الشخصية لرجال السياسة إذ إن هدفهم ليس أقصى درجة من الكفاءة والفعالية، بل تحقيق قدر معقول من التقدم في علاج المشكلة.

٦ ـ مدخل النظم (Systems Theory):

أسلوب آخر لدراسة وتحليل السياسة العامة يقوم على أساس أن السياسة العامة هي نتيجة استجابة النظام السياسي في الدولة لضغوط بيئية، وأن هذه الضغوط تمثل مدخلات يتلقاها النظام السياسي ويقوم بتحويلها داخل الجهاز الحكومي ويصدر نتيجة التحويل مخرجات معينة تصل إلى البيئة. بعبارة أخرى، تعتبر قوى البيئة الضاغطة هذه مدخلات النظام السياسي، كما تفسر البيئة على أنها العوامل والظروف المحيطة بالنظام السياسي والخارجة عنه. أما النظام السياسي فهو مجموعة المؤسسات والأجهزة والإجراءات التي من سلطتها توزيع القيم داخل المجتمع. وأخيراً فمخرجات النظام السياسي هي قرارات بتوزيع القيم، وهذا التوزيع يتم عن طريق سياسات عامة.

وتفسر فكرة «النظام» على أنها مجموعة المؤسسات والأنشطة التي تقوم بتحويل مطالب المجتمع إلى قرارات سلطوية تتطلب تدعيم المجتمع كله. كما تقوم على أساس أن العوامل المكونة للنظام مترابطة ويعتمد كلٌ منها على الآخر، إن النظام قادر على التفاعل مع والاستجابة للمطالب والضغوط

البيئية، وإن النظام السياسي سيقوم بالاستجابة لهذه الضغوط بدافع الحفاظ على الذات وحبّ البقاء.

بناءً عليه، فالنظام السياسي يتلقى من البيئة مدخلات معينة في صورة: (أ) مطالب من أفراد أو جماعات لحل مشاكل عامة أو توفير خدمات عامة (ب) ودعم يوفره أفراد وجماعات المجتمع في صورة إطاعة القانون، دفع الضرائب، قبول نتائج الانتخابات، وبصفة عامة الخضوع لقرارات وسلطة الحكومة. وعندما يتلقى النظام السياسي هذه المدخلات، يقوم بتحويلها إلى حلول ترضي الأطراف المعنية قدر الإمكان، فيقبلونها ويلتزمون بها. هذه الحلول هي مخرجات النظام السياسي التي تتخذ شكل سياسات عامة توفّق بين وجهات النظر المتصارعة ويترتب على تطبيقها آثاراً بيئية تغيّر من طبيعة المطالب الاجتماعية. ونجاح النظام السياسي في المحافظة على بقائه يتوقف على قدرته على إنتاج مخرجات مرضية إلى حدٍّ مقبول، مستنداً إلى شعور البيئة بالارتباط عميق الجذور بالنظام السياسي القائم، وعدم الرغبة في تغييره من ناحية، واستعمال القوة - أو التهديد باستعمالها - لفرض طاعة المجتمع لمخرجات النظام السياسي من ناحية أخرى[٢٧].

ما تقدم عرض مختصر لعدد من أساليب البحث التي يستعملها علماء تحليل السياسة العامة في القيام بدراساتهم وإعداد تقاريرهم. وكما سبق القول، يتوقف نجاح عملية التحليل على قدرة المحلل على اختيار أسلوب أو أساليب البحث المناسبة للمشكلة العامة أو السياسة العامة موضوع دراسته، أو مهارته في تطوير واحد أو أكثر من هذه الأساليب بما يتناسب مع احتياجات الدراسة التي يقوم بها. يكون من المفيد في ختام مناقشة هذه الأساليب أن نستعرض بعض المقاييس التي يعتمد عليها محلل السياسة العامة في المفاضلة بين - أو في تصميم - أساليب

(٢٧) لمناقشة أكثر تفصيلاً لمدخل النظم خصوصاً كأساس لفهم وظيفة الإدارة العامة، انظر دكتور رشيد، أحمد، نظرية الإدارة العامة - السياسة العامة والجهاز الإداري. طبعة خامسة. (القاهرة: دار المعارف بمصر، ١٩٨١)، ص ٨٣ - ٩٨.

البحث. والمقياس الرئيسي بطبيعة الحال هو مدى الفائدة التي يحققها كل من هذه الأساليب لتنفيذ الدراسة التي يقوم بها. وقد لخص أحد علماء السياسة العامة أهم هذه المقاييس كما يلي:[٢٨]

١ - أحد الفوائد الرئيسية لنماذج تحليل السياسة العامة هي قدرتها على تنظيم وتبسيط الحياة السياسية في المجتمع بما يساعد على فهم العلاقات السياسية الموجودة في واقع الحياة بدرجة أكبر من الوضوح. ومن الجدير بالملاحظة، أن بعض النماذج المستعملة تميل إلى المبالغة في التبسيط لدرجة تجعل الصورة التي ترسمها بعيدة جداً عن الواقع. والبعض الآخر، بالعكس، يتميز بدرجة كبيرة من التعقيد تفقده الفائدة العملية. وبالتالي فعلى محلل السياسة العامة حسن اختيار ذلك الأسلوب الذي يعطي صورة واقعية قدر الإمكان لطبيعة العلاقات السياسية في المجتمع.

٢ - المفروض أن تساعد هذه الأساليب على معرفة العوامل الهامة فعلاً في الحياة السياسية للمجتمع، وأن تركز الاهتمام على علاقات السببية الحقيقية والنتائج الواقعية للسياسة العامة. ولكن المشكلة هي أن ما يعتبر حقيقي واقعي وهام هي مسألة حكم قيمي يختلف من شخص إلى آخر.

٣ - يجب أن تعبّر النماذج عمّا يجري في واقع الحياة السياسية، بمعنى أن تشرح أفكاراً توجد فعلاً في واقع الحياة، أو إجراءات سياسية حقيقية. ومع ذلك، يجب ألاّ نستبعد نموذجاً لمجرد أنه غير واقعي، إذ قد ينجح هذا النموذج في لفت أنظارنا إلى حقيقة هامة أو مفيدة. فمثلاً، نموذج الرشد والعقلانية في اتخاذ القرارات يعتبر بعيد عن الواقعية. ومع ذلك ففكرة النموذج في حدّ ذاتها تكشف عن حقيقة هامة هي أن اتخاذ القرارات الحكومية لا يتم عادة على أسس رشيدة. وهذا يدفعنا إلى البحث عن أسباب البعد عن الرشد والعقلانية في اتخاذ القرارات وكيفية معالجتها أو الحدّ منها.

(٢٨) Dye, Understanding Piblic Policy, pp. 38 - 39.

٤ ـ يجب أن يتميز النموذج بفائدته كأداة لتوصيل أفكار أو معاني مقبولة. فإذا اختلف عدد كبير من الناس حول معنى فكرة معينة ـ ولتكن فكرة النخبة ـ قلّت فائدتها كأداة لتوصيل المعلومات وخلق تفاهم، وبالتالي قلّت فائدة النموذج الذي يعتمد عليها. ذلك أنه إذا عرّف أحدهم «النخبة» بأنها ممثلي الشعب المنتخبين في نظام ديموقراطي حر، فهو يقصد بهذا استعمال فكرة النخبة بمعنى مختلف عن الذي يعرّفها بأنها أقلية غير منتجة وغير ممثلة للمجتمع تقوم ـ بالنيابة عن المجتمع وباسم الشعب ـ باتخاذ قرارات تخدم مصالحها الذاتية أساساً.

٥ ـ يجب أن يساعد النموذج على توجيه الدراسة والبحث والتحليل في السياسة العامة في اتجاهات سليمة. ولذا، يجب أن يكون النموذج عملي تطبيقي يعتمد على ظواهر واقعية يمكن ملاحظتها وقياسها والتحقّق منها والتدليل عليها. أما إذا لم يكن في الإمكان إثبات أو نفي الأفكار التي تنتج من النموذج، قلّت فائدته كأداة لتحليل السياسة العامة.

٦ ـ وأخيراً، يجب أن يترتب على استعمال النموذج إمكان شرح السياسة العامة، وليس مجرد وصفها. والمقصود بالقدرة على شرح السياسة العامة هو اقتراح فروض تفسر أسباب ونتائج أو آثار السياسة العامة، بشرط أن تكون هذه الفروض قابلة للاختبار بالمقارنة بالواقع العملي. أما النموذج الذي يكتفي بوصف السياسة العامة ففائدته محدودة.

بناء على ما تقدم، يمكن تلخيص العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار عند اختيار أسلوب لتحليل السياسة العامة فيما يلي:

أ ـ المقياس الأساسي هو مدى ملاءمة أو صلاحية النموذج للمشكلة موضع الدراسة.

ب ـ إلى أيّ مدى يساعد النموذج على زيادة فهمنا للسياسة العامة عن طريق شرح خلفيتها ودوافعها.

جـ ـ مدى بساطة النموذج كأداة للتحليل والدراسة.

هـ ـ مدى إمكان تطوير النموذج بما يتلاءم والمتطلبات الخاصة للمشكلة موضع الدراسة.

و ـ إلى أيّ مدى يمكن اختبار الفروض التي يقوم عليها النموذج أو النتائج التي يكشف عنها تطبيقه للتأكد من صحتها علمياً وموضوعياً.

ز ـ إلى أيّ مدى ينجح هذا النموذج في الكشف عن حلول بديلة للمشكلة العامة موضع الدراسة.

حـ ـ وأخيراً، إلى أيّ مدى يوضح النموذج علاقات السببية بين المتغيرات في الموقف. فمهمة البحث العلمي في نهاية الأمر هي «دراسة العلاقات الكائنة بين المتغيرات»(٢٨).

٢ ـ البيانات والمعلومات اللازمة لتحليل السياسة العامة:

يتوقع نجاح تحليل السياسة العامة على عدة عوامل منها أساليب البحث والتحليل المستعملة. وجوهر هذه الأساليب عبارة عن أربعة عمليات أساسية هي: الوصف، التنبؤ، التقييم، واقتراح الحل. هذه العمليات الأربعة هي المحور والقاسم المشترك الذي تنبني عليه مختلف أساليب حل المشاكل عامة. ويتوقف اختيار محلّل السياسة العامة لأسلوب تحليل معين على أنواع المعلومات التي يرغب في جمعها، وبالتالي أنواع الأسئلة التي تنتج له هذه المعلومات(٢٩). ويمكن تقسيم الأسئلة التي ينشد إجابات عليها إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي(٣٠):

المجموعة الأولى تهدف إلى استخلاص معلومات تكفي لفهم ماهية المشكلة أو السياسة العامة موضع الدراسة. ولذلك يثير محلّل السياسة العامة أسئلة تحليلية هدفها معرفة وفهم ما تقوله أو تفعله الحكومة بشأنها، والأسباب

(٢٨) Dye, Understading Public Policy.PP. 38. 39.

(٢٩) Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, p. 38.

(٣٠) Dubnick and Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach, pp. 16 - 19.

التي من أجلها تقول وتفعل ما تفعل، ونتائج كل هذا. والإجابة على هذه المجموعة من الأسئلة توفر له القاعدة الأساسية من المعلومات التي يقوم عليها كل تفكير عقلاني في السياسة العامة.

والمجموعة الثانية من الأسئلة تتعلق بالحكم على ما إذا كانت سياسة الحكومة جديرة بالتأييد والاستمرار، أو أنه يحسن العمل على تغييرها؛ وطبيعي أن قدرة محلّل السياسة العامة على اتخاذ قرار بهذا الشأن تتوقف على أمرين: الأول، المعلومات الأساسية ومقدار الفهم الذي توافر له نتيجة إجابات المجموعة الأولى من الأسئلة. والثاني، وجود أسس ومعايير موضوعية لتقييم سياسة الحكومة والحكم عليها بالنجاح أو الفشل.

أما المجموعة الثالثة من الأسئلة فترتفع إلى مستوى أعلى وتنبني على ما أسفرت عنه المجموعتين الأوليين من نتائج. وتنطوي هذه المجموعة على أسئلة استراتيجية تهدف إلى استخلاص حلول للمشكلة العامة التي تعالجها سياسة الحكومة. بعبارة أخرى أن الهدف هو الوصول إلى اختيار سياسة عامة بديلة تحقق درجة أعلى من الفعالية في حل المشكلة العامة. وللوصول إلى هذه النتيجة، يتبع محلّل السياسة العامة اسلوباً فكرياً ينطوي على تعريف المشكلة، تحديد الأهداف، جمع الحقائق والمعلومات اللازمة، التعرّف على البدائل المؤدية إلى تحقيق الأهداف، تقييم البدائل للحكم على فعالياتها النسبية، واتخاذ قرار باختيار البديل الأفضل(٣١).

وكما سبق القول فعمليات الوصف والتنبؤ والتقييم واقتراح حل هي خطوات عامة في جوهر الغالبية العظمى من أساليب حل المشاكل بصفة عامة. إلا أن استعمالها في تحليل السياسة العامة بنجاح يتطلب إضافة عمليتين إضافيتين هما تحديد وتعريف المشكلة، والتقييم أي التحقق من أن تطبيق السياسة العامة أدى إلى حل المشكلة العامة التي من أجلها وضعت.

(٣١) Ibid., p. 24.

بناءً عليه، تتلخص خطوات العمل في تحليل سياسة عامة معينة في ست خطوات مترابطة يعتمد كل منها على الآخر وفق الترتيب المنطقي التالي:

أ - تحديد المشكلة وتعريفها. حيث إن المعتاد عدم وضوح المشكلة العامة أو الأهداف المطلوب تحقيقها، تصبح المهمة الأولى لمحلّل السياسة العامة هي جمع المعلومات التي تساعده على محاولة تعريف المشكلة وتحديد طبيعتها ومداها والأهداف التي يلزم أن تسعى السياسة العامة إلى تحقيقها لإزالة المشكلة.

ب - الوصف. وهي عملية هدفها جمع معلومات تساعد محلّل السياسة العامة على معرفة وفهم خلفية المشكلة العامة أو السياسة العامة المطبقة، والعوامل التي سببتها وتأثير كلٍ منها.

جـ - التنبؤ. والمقصود به استقراء ما يتوقع أن يترتب على استمرار المشكلة العامة من آثار، أو ما يترتب على استمرار اتباع السياسة القائمة أو تطبيق سياسة عامة جديدة من نتائج وآثار.

د - التقييم، ويهدف هذه المرحلة معرفة الفوائد والقيم التي يتوقع أن تتحقق نتيجة استمرار تطبيق السياسة القائمة أو تطبيق سياسة جديدة.

هـ - التوصية واقتراح سياسة عامة، وهدف هذه العملية هو اختيار السياسة البديلة التي يقترح المحلّل اتباعها وتطبيقها، والمعلومات التي تساعد على إقناع المسؤولين أن لهذه السياسة العامة فرصة للنجاح في تحقيق الأهداف وحل المشكلة العامة.

و - ملاحظة نتائج التطبيق للتحقق مما إذا كانت المشكلة العامة التي من أجلها رسمت السياسة العامة قد حلّت فعلاً(٣٢).

هذا، ومن الضروري الإشارة إلى أنه كثيراً ما يعترض جمع البيانات

(٣٢) Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, pp. 39 - 40.

والمعلومات اللازمة للتحليل صعوبات عديدة يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

أ - إن جمع البيانات - خصوصاً المتعلق منها بالأمد الطويل - عملية شاقة ومكلفة وغير دقيقة.

ب - إن الاعتماد على الأفراد كمصدر للبيانات يعاني من صعوبات خاصة ليس أقلها أهمية عدم قدرة بعض الناس على أن يكونوا موضوعيين، وأنهم يتصرفون أحياناً بطريقة غير عادية أو طبيعية إذا عرفوا أنهم موضع ملاحظة أو دراسة، بل إنهم أحياناً يرفضون أن يكونوا موضع مراقبة وتعداد وإحصاء. بالإضافة إلى ذلك أن استعمال الناس كحقل تجارب أو لجمع المعلومات يثير أحيانا مشاكل وتساؤلات قانونية وأخلاقية صعبة.

جـ - كما يعترض الاعتماد على الحكومة كمصدر للبيانات والمعلومات عدة صعوبات. فعلى الرغم من كثرة ما تجمعه الحكومة من بيانات وما لديها من إحصاءات، إلا أن فائدة الكثير منها للتحليل قد تكون محدودة حيث إن البيانات مصممة لأغراض واستعمالات مختلفة عن تلك التي تتناسب واحتياجات التحليل(٣٣).

٣ - تقرير تحليل السياسة العامة:

بالإضافة إلى حسن اختيار أساليب البحث التي تتلاءم وطبيعة مهمة التحليل، وإلى توافر البيانات والمعلومات اللازمة - كماً ونوعاً - يتطلب النجاح في تحليل السياسة العامة أن يتصف التقرير النهائي الذي يعده المحلّل بالفعالية. وكما سبق القول، فالمقصود بالفعالية هنا أمرين:

أ - أن ينتهي التقرير إلى توصيات منطقية قائمة على دراسة سليمة شاملة لكل عناصر الموضوع.

ب - وأن يتضمن التقرير حججاً ومبررات قوية تنجح في إقناع

(٣٣) Bozeman, Public Management and Policy Analysis, p. 274.

المسؤولين بسلامة التوصيات التي تضمنها، وتؤدي إلى إقرارهم لها سياسة عامة.

بناءً عليه، يكتسب التقرير أهمية كبيرة باعتباره أداة يعتمد عليها محلل السياسة العامة في تحقيق عدة أهداف حيوية نناقشها فيما يلي:

أ - لعلّ الهدف الرئيسي من تقرير تحليل السياسة العامة هو توصيل معلومات معينة من المحلّل إلى القارىء بشكل موضوعي واضح مقنع يكسب احتراماً وتأييداً سريعين. والمعلومات الرئيسية التي يتضمنها التقرير تنقسم إلى ثلاثة أنواع. الأول هو الحقائق والمعلومات والإحصاءات التي جمعها محلّل السياسة العامة بشأن موضوع الدراسة. الثاني هو الأسلوب العلمي الذي اتبعه المحلل في تحويل الحقائق إلى مفاهيم، والمنطق والفكر والخبرة التي اعتمد عليها لتحليل هذه المفاهيم، واستخلاص النتائج والتوصيات التي اقتنع بها. والثالث هو النتائج والتوصيات التي انتهى إليها محلّل السياسة العامة والتي يوصي بالأخذ بها. معنى هذا أن التقرير يجب أن يتضمن توصيات منطقية سليمة، مستمدة من حقائق ومعلومات دقيقة، مدعمة بالحجج والبراهين العلمية والفكرية المقنعة، ومصاغة في أسلوب سلس سهل الفهم ومقنع.

ب - لتقرير تحليل السياسة العامة هدف هام آخر، هو إقناع القارىء بوجهة النظر والتوصيات التي احتواها. وهذا يتطلب مخاطبة القارىء بأسلوب يتناسب مع هويته وشخصيته ودوره في عملية اتخاذ القرارات بشأن ما جاء به من توصيات. وتقارير التحليل لا تخاطب قارئاً واحداً، بل العادة أن يوجه الخطاب إلى عدة قرّاء في مقدمتهم صاحب السلطة، أي الشخص أو المنصب الذي كلف المحلّل بالدراسة والذي من أجله أعدّ التقرير. وكما سبق القول، فصاحب السلطة قد يكون مسؤولاً حكومياً في السلطة التنفيذية، التشريعية، أو القضائية. كما قد يكون مسؤولاً غير حكومي، أو حتى مجرد

مواطن فرد أو جماعة. وكما هو واضح، فاحتياجات كلٍّ من هؤلاء تختلف عن الآخر.

وعلى الرغم من أن التقرير يعدّ لصاحب السلطة والحق فيه، إلا أنه ليس الوحيد الذي يطّلع عليه ويعتمد عليه كمصدر للرأي والفكر والمشورة بشأن موضوع الدراسة. فالعادة أن تناقش هذه التقارير على نطاق واسع يشترك فيه أشخاص من سلطات الحكم الثلاثة ومن خارج الحكومة كذلك. وكلما ازدادت أهمية الموضوع كلما اتسعت دائرة المشاركين بالرأي فيه، وبالتالي عدد الذين يطلعون عليه ويدرسونه ويتأثرون - إيجابياً أو سلبياً - بما جاء فيه. ولذلك، لا يكفي أن يوجّه التقرير لخدمة احتياجات صاحب السلطة وحده، بل يجب أن يأخذ في الاعتبار كل الأفراد والجماعات التي لها دور في الموضوع، أن يناقش وجهات نظرهم مناقشة جدية علمية موضوعية، وأن يسعى من خلال تكوينه وصياغته إلى إقناعهم بأفضلية ما انتهى إليه من توصيات.

مؤدى هذا، ضرورة أن يلمّ محلّل السياسة العامة إلماماً كاملاً بوجهات النظر المختلفة حول المشكلة العامة، أن يناقشها في التقرير بما يوحي بعمق فهمه وتقديره لها، أن يفند إيجابيات وسلبيات كلٍّ منها، وأن ينتهي منطقياً إلى أفضلية وجهة النظر التي يوصي بها ويدافع عنها. ولهذا يعتبر التقرير أداة سياسية يسعى من خلالها المحلّل إلى كسب التأييد والتدعيم على أوسع نطاق لتوصياته، وإلى تقليل أو تحييد المعارضة التي قد توجه إليها.

جـ- يعتبر التقرير أداة لإقناع القارىء بأن محلّل السياسة العامة قد قام بواجبه خير قيام، وأنه كمتخصص ومستشار جدير باحترام وتقدير القارىء لعلمه وتخصصه وخبرته ومهارته. وهذا مطلب غير يسير. ولكي يتحقق هذا الهدف بقدر الإمكان يجب أن يتضمن تقرير التحليل ما يفيد أن المحلّل:

(١) قام بالمهمة التي كلف بها كاملة، في حدود الزمن المتفق عليه، وأنه أنجز كل ما طلب منه، وإلا فيوضح ما لم يستطع إنجازه وأسباب ذلك.

(٢) درس المشكلة موضوع التحليل دراسة شاملة عميقة، ألمّ بكل المعلومات وجمع كل البيانات، استطلع كل الآراء، واستفاد من كل الخبرات، بما يدل على عمق فهمه للأمور. فهذا أساسي لاكتساب ثقة القارىء في جدية الجهد الذي بذله، والنتائج والتوصيات التي يقدمها.

(٣) لم يكتفِ بجمع الحقائق والبيانات والإحصاءات، ولا بمجرد استعمال أساليب بحث علمية دقيقة. ولكنه بالإضافة إلى ذلك - وبنفس الدرجة من الدقة وعمق الفهم - درس العادات والتقاليد والأخلاقيات والقيم الاجتماعية المرتبطة بالموضوع من ناحية، والاعتبارات السياسية والمالية من ناحية أخرى، وانعكس كل هذا في تقريره وما انطوى عليه من توصيات.

(٤) استطاع بمهارة وخبرة وحكمة أن يمزج ويحلّل كل هذه المعارف والأفكار والآراء، ويستخلص منها توصيات مقنعة ترعى بوضوح الصالح العام وبالتالي يصعب رفضها.

د- يعتبر تقرير التحليل - كما سبق القول - أداة يعتمد عليها صاحب السلطة في الدفاع عن وجهة نظره ودفع عجلة اتخاذ القرارات نحو تبنّي التوصيات التي تضمنها وإقرارها وإصدارها سياسة عامة. ولذلك لا يكفي أن ينجح التقرير في إثبات كفاءة محلّل السياسة العامة وقدرته على القيام بمهمته بمهارة. ولكن لا بدّ للتقرير أن يساعد صاحب السلطة على خوض معركة الصراع والجدل السياسي التي عادة ما تحيط بإقرار السياسات الحكومية بصفة عامة. ولذا يعتبر التقرير ذخيرة يعتمد عليها صاحب السلطة في خوض المعركة السياسية. وهي ذخيرة تتكون من معلومات وحقائق وإحصاءات، وكذلك من حجج وبراهين ومنطق وأفكار تدعم جميعها وجهة النظر التي يدعو إليها.

بناءً على ما تقدم، يصبح من الأهمية بمكان أن يولي محلّل السياسة العامة كتابة وصياغة وترتيب تقريره اهتماماً خاصاً. إذ يجب أن تعرض المادة

العلمية التي يتضمنها التقرير في أحسن صورة تحقق للتقرير أكبر درجة من التأثير الإيجابي والفعالية. وهذا يتطلب سلامة المادة العلمية من ناحية، وسلاسة ووضوح أسلوب الكتابة، دقة التعبير، التزام بتسلسل منطقي للأفكار، استعمال وسائل إيضاح تكفل سهولة وعمق الفهم، واتباع أسلوب شيّق في العرض والإخراج يترك في القارىء أحسن أثر وأفضل انطباع.

الصفات الواجب توافرها في محلّل السياسة العامة:

لا شك في أهمية اتباع أساليب البحث العلمي الموضوعية في تحليل السياسة العامة. فهذا أحد الشروط الأربعة الرئيسية للنجاح في تحليل السياسة العامة. ولكن يلزم التحذير من الاعتقاد أن النجاح في الوصول إلى حلول مرضية للمشاكل يتوقف أولاً وأخيراً على أساليب البحث المستعملة ذاتها. فكثيراً ما تفشل جهود حل المشاكل - رغم استعمال الأساليب المناسبة - لتجاهلها مؤثرات هامة غير كمية مثل القيم، الأخلاقيات، الإحساس، الخبرة، بل والإلهام. فهناك من تقارير العلماء ما يكفي للتدليل على أن حل بعض المشاكل العلمية والإنسانية لم يأت نتيجة اتباع أساليب البحث العلمي، بل كان نتيجة ما أسموه بالوحي والإلهام[٣٤].

وهكذا فالأسلوب العلمي ليس المحدد الوحيد للنجاح في تحليل السياسة العامة. وإنما يتوقف النجاح بدرجة أكبر على قدرة ومهارة محلّل السياسة العامة على استعمال هذه الأساليب ودقة وعقلانية تطبيقها من ناحية، وعلى شخصيته وذكائه وقدراته الفكرية من ناحية أخرى. وقد ناقشنا من قبل بعض العناصر المتعلقة بقدرة المحلّل على حسن استعمال أساليب البحث العلمي. أما الآن، فنتناول بعض الصفات الشخصية التي تكفل لمحلّل السياسة العامة فرصة أكبر للنجاح في مهمته. وقد كشفت العلوم السلوكية عن

(٣٤) Dubnidk and Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach, PP. 28-30.

ثمانية صفات نلخصها فيما يلي[٣٥]:

أ - الصفة الأولى هي عدم التقوقع (Unencapsulation) بمعنى ألا يكون جامداً محدود الأفق، وإنما يكون متفتح الذهن مستعداً لتقبل معلومات وأفكار جديدة باستمرار. وينطوي عدم التقوقع على اعتراف ضمني بأن قدرات الإنسان على فهم ظواهر الحياة المحيطة به قدرات محدودة على أحسن الفروض، إنه لا يعرف كل شيء ولا يحتكر الحقيقة، وإنه لا يوجد أيّ شخص آخر يمتلك كل هذه المعارف. فإذا ما توافرت هذه الصفات، أمكن لمحلّل السياسة العامة أن يستفيد إلى درجة كبيرة من معارف وأفكار الآخرين[٣٦].

ب - أن يتمتع محلل السياسة العامة بفهم الحدود العصبية والفسيولوجية (Neurological limitations) على قدراتنا الفكرية. إذ يرى العلماء أنه على الرغم من ذكائه الخارق، فإن للعقل البشري طاقات وقدرات محدودة خاصة فيما يتعلق باستيعاب واستعمال الحقائق والمعلومات التي يتلقاها. (يذكر بعض العلماء أن التجارب أثبتت أن العقل البشري لا يستطيع أن يعالج أكثر من سبع قطع من المعلومات غير المترابطة في وقت واحد)[٣٧]. معنى هذا ضرورة العمل

(٣٥) Ibid., pp. 30 - 35.

(٣٦) التقوقع «هو امتلاك الحقيقة كاملة «حين يمتلك المرء جزءاً منها ليس إلا». وتوجد ثلاثة مستويات مختلفة للرجل «المتقوقع»: ١ - الرجل الذي يدّعي رؤية الحقيقة المطلقة. ٢ - الرجل الذي يدّعي امتلاك نظرة شاملة. ٣ - الرجل الذي يرى العالم بمفاهيم مثل أمريكا أولاً وقبل كل شيء، وان الرجل الأبيض عنصر متفوق». مراد، فيصل، مراجعة كتاب «الإنسان المتقوقع». في مجلة العلوم الاجتماعية. العدد الأول، السنة الرابعة، (إبريل ١٩٧٦). هذا، ويضيف مراد ما يلي: «يعتقد الكاتب أن الإحصائيين والعلماء والفنانين وغلاة المتدينين، الذين يسمون للحقيقة بمنهج معرفة وحيد إنما هم أصحاب رؤية محدودة للعالم. فالإنسان بطبيعته محدود في قدرته على التعلم والتفكير، وقاصر على فهم العالم المحيط به وعن معرفة كل شيء. وهو أيضاً قاصر على استيعاب العالم المحيط به وبما في ذلك عالمه الخاص. حتى أن مخيلة الإنسان محدودة. ولا يمكن أن نتوقع أن يعرف الإنسان كل شيء». ص ١١٧ - ١١٨.

(٣٧) G.A. Miller, «The Magical Number Seven, plus or Minus Two: Some Limits on our Capacity for Processing Information». Psychology Review, 63 (2): 81 - 97, 1956.

على تعويض هذا الضعف بالاعتماد على أشخاص آخرين وعلى آلات ومعدّات أو أدوات مساعدة مثل الكمبيوتر.

جـ - أن يتمتع أيضا بفهم الحدود النفسية والاجتماعية (Social and Psychological) التي يخضع لها الإنسان والقدرة على معالجتها أو التخلص منها. ويقسم العلماء هذه الحدود إلى ثلاثة أنواع رئيسية: (١) - قيود تؤدي إلى الحكم على شخص أو شيء بأنه يتميز بصفات أو خصائص معينة بالاعتماد على أسس ظاهرية، وتسمى (Constraints of association) من أمثلتها الحكم على شخص بأنه محافظ أو متزمت لمجرد أنه ملتحي. (٢) - قيود وظيفية أو وظائفية (Functional Constraints) تتعلق بفهمنا لوظيفة شيء نستعمله أو شخص نتعامل معه. فالكل يعرف أن الحذاء هو لباس وظيفته المحافظة على القدمين عند المشي. ولكن إذا تحررنا من هذا القيد الوظيفي أمكن التفكير في استعمالات أخرى للحذاء مثل استعماله كمطرقة. (٣) - قيود تتعلق بمفهومنا ونظرتنا للعالم الذي نعيش فيه وتسمى (World - view constraints) تؤدي إلى تفكيرنا في المجتمع الدولي بالطريقة الفكرية التي نفهمها ونستريح لها. فكلٌ منّا يفسر العالم ويتصور تنظيمه بصورة معينة مصدرها خلفيته العلمية والثقافية وتجاربه الشخصية. وبالتالي فإننا نفترض صحة هذا التصور. فالمتخصص في العلوم الاقتصادية يفسر مشاكل العالم كلها على أنها مشاكل اقتصادية أساساً.

وينصح علماء السلوك بمحاولة التحرر قدر الإمكان من هذه القيود العصبية والنفسية والاجتماعية وبالتجرد قدر الإمكان والاستقلال الفكري (Detachment) من كل مظاهرها. ولكن تواجه محلّل السياسة العامة مشكلة مزدوجة. فعلى الرغم من الاعتراف بحاجته للاستقلال الفكري والتحرّر من القيود المشار إليها، إلا أنه بحاجة أيضاً إلى الإحساس بالمشكلة العامة التي يدرسها وبالاندماج (Involvement) فيها وكأنها مشكلته. وهكذا تتجاذبه قوى في اتجاهين مضادين. وهو في هذا يشبه طبيب التحليل النفسي الذي يتطلب

عمله أن يكون موضوعياً ومستقلاً فكرياً وعاطفياً عن المريض، وفي نفس الوقت أن يندمج في المشكلة التي تواجه المريض بالقدر الكافي لفهمها وفهم عمق مشاعر المريض كأساس لمعاونته على الشفاء.

د - أن يتصف بالقدرة على توجيه أو إثارة أسئلة سليمة تمكّنه من الحصول على المعلومات التي ينشدها. وقد تعرضنا لهذه الصفة في موضع آخر، ولكن هذا لا يمنع من التأكيد على أهميتها باعتبار أن الإجابة التي يحصل عليها ونوع وحجم البيانات التي يجمعها يتوقفان على نوع الأسئلة التي يوجهها ودقة صياغتها.

هـ - كما يجب أن يتصف محلّل السياسة العامة بالقدرة على إرجاء الوصول إلى رأي أو حكم أو قرار بقدر الإمكان (Deferment) في المشكلة التي يدرسها. ولهذه الصفة أهمية خاصة نظراً لمخالفتها لما يبدو أنه طبيعة إنسانية من ناحية، ولأن سرعة اتخاذ قرار واختيار حل للمشكلة كثيراً ما يعني سرعة الوصول إلى قرار خاطىء وحل غير مرغوب فيه من ناحية أخرى.

و - القدرة على الاستفادة من أساليب ونماذج حل المشاكل والمهارة في تطبيقها والتمييز بينها بما في ذلك حسن تقدير صلاحية كلٍّ منها وملاءمته للمشكلة المطروحة، ومعرفة فوائد وعيوب أو حدود كلٍّ منها.

ز - القدرة على التصور والخيال والتفكير الخلاّق والتطلّع المستقبلي الذي من شأنه مساعدة محلّل السياسة العامة على اكتشاف أساليب جديدة ومختلفة لحل المشاكل التي تعرض عليه.

ح - التشكك في كل شيء والتحفّظ في قبول المعلومات خاصة ما لم تثبت صحته. وهذه الصفة تعني القدرة على التساؤل الموضوعي عن مدى صحة ما يتلقاه من معلومات أو أفكار أو مقترحات ويقترن بهذا أيضاً رفض الحلول السهلة الواضحة لحين ثبوت صحتها.

ومن الجدير بالملاحظة أن هذه الصفات لازمة ليس فقط لمحلّل

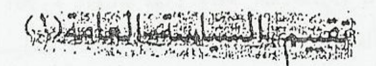
السياسة العامة، بل لكل شخص يتولى حل المشاكل. ولذا يمكن اعتبارها أفكاراً أساسية في حل المشاكل بصفة عامة وفي تحليل السياسة العامة بصفة خاصة.

(٣٨) دكتور الظاهر ودكتور زبارة، المرجع السابق، ص ١١٦.

الجزء الرابع

تقييم السياسة العامة

أ ـ مقدمة.
ب ـ ماهية تقييم السياسة العامة.
جـ ـ نشأة ونمو بحوث تقييم السياسة العامة.
د ـ أهداف تقييم السياسة العامة.
هـ ـ مراحل العمل في بحوث تقييم السياسة العامة.
و ـ أساليب تقييم السياسة العامة:
١ ـ أساليب التقييم التقليدية.
(أ) رقابة السلطة التشريعية.
(ب) التقييم بواسطة السلطة التنفيذية.
(ج) التقييم بواسطة أجهزة غير حكومية.
٢ ـ أساليب التقييم العلمية الحديثة.
(أ) أسلوب التجربة المعملية.
(ب) أسلوب التجربة شبه المعملية.
(جـ) أسلوب التجربة غير المعملي.
(د) نظام ميزانية الخطط والبرامج.
(هـ) المؤشرات الاجتماعية
ز ـ عقبات في سبيل الاستفادة من بحوث التقييم.



أ ـ مقدمـة

سبق أن ذكرنا أنه عندما يواجه أفراد مجتمع ديمقراطي مشكلة ما فإنهم ـ نظرياً على الأقل ـ يحاولون أولاً معالجتها بأنفسهم أو بالتعاون مع آخرين. وإذا لم ينجحوا في ذلك وتصوروا أنها مشكلة عامة لا يستطيعون ـ بجهودهم ومواردهم المحدودة ـ علاجها، أو لم يرغبوا في معالجتها بأنفسهم، فإنهم يسعون إلى إقناع الحكومة بالتدخل والعمل على حل ما يتصورونه مشكلة تواجه المجتمع. فإذا ما اقتنعت الحكومة بضرورة التدخل، كان في هذا اعترافاً بأن هناك مشكلة فعلاً، وأنها عامة بمعنى أنها تمسّ المجتمع بصورة شاملة. من ثم تدرج المشكلة في جدول أعمال الحكومة وتبدأ سلسلة من الخطوات والإجراءات الرسمية وغير الرسمية التي تتم في إطار النظام السياسي للدولة هدفها رسم سياسة حكومية يتوقع أن يحقّق تنفيذها حل المشكلة. فإذا ما أقرّت هذه السياسة العامة ـ باعتبارها البديل الأفضل أو الأحسن لحل المشكلة

(١) تستعمل كلمة «تقييم» بمعنى Evaluation أي وزن، تقدير او قيمة شيء بالمقارنة بشيء آخر. فتقييم السياسة العامة هو مقارنة النتائج التي تحققت فعلاً من تنفيذ السياسة العامة، بالأهداف التي رسمت السياسة العامة لتحقيقها. ويرى البعض ان الأصح لغوياً استعمال كلمة «تقويم» بدلاً من «تقييم». والراي عندي أن معنى تقويم هو إصلاح أمر أو شيء معوج. وليس هذا هو المقصود. ويؤيد هذا الراي أن المورد: قاموس إنجليزي ـ عربي، ١٩٨٠، يترجم Evaluation تثمين، تقييم، تقدير. وكذلك جريدة القبس التي كتبت، مثلاً، العنوان التالي لمقال عن رسالة من الملك فهد بن عبد العزيز لأمير البلاد نقلها وزير الخارجية السعودي: «سعود الفيصل: اجتماع قريب لوزراء الخارجية يقيم أوضاع المنطقة بصورة شاملة». القبس، ١٩٨٦/٢/٤.

العامة ـ اعتمدت الموارد المالية، أنشئت البيروقراطية اللازمة، وضعت خطط وبرامج العمل اللازم القيام بها، وقام الموظفون بالتنفيذ فعلاً بقصد تحقيق أهداف هذه السياسة العامة بقدر ما يمكن من الفعالية والكفاءة ومراعاة القيم الاجتماعية.

ثم انتقلنا إلى دراسة تحليل السياسة العامة باعتباره اتباع أسلوب علمي موضوعي في دراسة المشكلة العامة، تحديد الأهداف المرغوب فيها، التعرّف على البدائل المتاحة ومزايا كلٍّ منها، ثم اختيار ذلك البديل الذي يظهر البحث الموضوعي أفضليته والتوصية بإقراره كسياسة عامة. وذكرنا أن هذا الأسلوب ـ تحليل السياسة العامة ـ هو أداة يمكن استعمالها بواسطة كل مَن يهمه التحقق من أن ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لحل المشكلة العامة هو أفضل الحلول وأكثرها فعالية. وبالتالي يستعمل التحليل ليس فقط بواسطة أجهزة الحكومة المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسة العامة، بل أيضاً بواسطة جماعات ومنظمات حكومية وغير حكومية لها أهداف ومصالح ووجهات نظر معينة بالنسبة لنوع السياسة العامة التي ترسم لعلاج المشكلة. كما يستعمل تحليل السياسة العامة طبعاً بواسطة المواطن الذي يريد الوصول إلى رأي موضوعي بشأن ما تقوم به الحكومة أو ما تعتزم القيام به من نشاطات. وهو بذلك يمارس بوعي صلاحيات ومسؤوليات المواطن في مجتمع ديمقراطي.

إذن فمحصلة ما تناوله البحث حتى الآن هو قيام الحكومة بإقرار سياسة عامة معينة ووضعها موضع التنفيذ كوسيلة لعلاج مشكلة تواجه المجتمع، أو توفير حاجة يتطلبها. والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو ماهية الآثار التي ترتبت على تنفيذ السياسة العامة. هل نتج عنها حلّ وزوال المشكلة أو توفير المطالب والحاجات الاجتماعية؟ ما مدى النجاح الذي حققته السلطة التنفيذية في الوصول إلى الأهداف، وأما أسباب القصور في ذلك إن وجد؟ هل حقق التنفيذ ارتفاعاً في درجة الرضاء العام عن الحكومة؟ أم أن التنفيذ أسفر عن

خلق مشاكل جديدة لم تكن متوقعة؟ هل يلزم نتيجة لهذا إعادة النظر في أسلوب وإجراءات التنفيذ أو حتى إجراء تعديلات وتغييرات في السياسة العامة ذاتها لتلافي هذه المشاكل؟

إن تقييم السياسة العامة (Public Policy Evaluation) هو اتباع أساليب علمية بهدف الإجابة على بعض الأسئلة المذكورة أعلاه. أي أنه اتباع أساليب علمية هدفها الحكم على ما إذا كانت سياسات الحكومة وبرامجها التنفيذية تحقق الأهداف المطلوبة بالقدر المرغوب فيه من الفعالية والكفاءة والاقتصاد.

ب ـ ماهية تقييم السياسة العامة.

ـ مفهومه.

ـ التقييم السابق واللاحق.

ـ [illegible]

ـ تفاوت أساليب التقييم بين الأجهزة الحكومية وغير الحكومية

ـ الفروق بين مخرجات السياسة العامة وآثارها ونتائجها [illegible]

ب ـ ماهية تقييم السياسة العامة

التقييم فكرة مطّاطة يقصد بها إصدار حكم على برنامج أو سياسة عامة(٢) في صلب هذه الفكرة الحكم على جدوى أو جدارة برنامج أو سياسة عامة وذلك باستعمال مقياس أو مقاييس مختلفة. بناءً عليه، فالتقييم هو اتباع إجراءات للحكم على ما إذا كانت السياسة العامة جديرة بالتنفيذ أو الاستمرار(٣). أي أن التقييم يستعمل للحكم على احتمالات نجاح سياسة عامة معينة كبديل أفضل لحل مشكلة معينة. ويكون التقييم في هذه الحالة إجراء سابق لإقرار السياسة العامة. كما يستعمل التقييم للحكم على جدوى استمرار العمل بسياسة معينة، وهذا يعني المقارنة بين النتائج الفعلية لتطبيق هذه السياسة وما كان متوقعاً أن تحققه. والتقييم في هذه الحالة لاحق لإقرار السياسة العامة.

من ناحية أخرى فقد ينصبّ التقييم على واحد أو أكثر من مجموعتين من العناصر. المجموعة الأولى تنطوي على مضمون السياسة العامة وخطط وبرامج العمل المنفذة لها. ويكون الهدف هنا ـ كما سيتضح فيما بعد ـ اتباع أساليب التقييم للحكم على دقة تعريف المشكلة، تحديد الأهداف والقيم الاجتماعية المرتبطة بها، دراسة الحلول البدبلة وأسس المفاضلة بينها،

(١) Carol H. Weiss, Evaluation Research. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1972), p. 1.

(٣) David Nachmias, Public Policy Evaluation: Approaches and Methods. (New York: St. Martin's 1979), p. 3.

وكيفية اتخاذ القرار باختيار البديل الذي أقرّ كسياسة عامة، مدى ملاءمة التمويل لتحقيق الأهداف، خطط وبرامج العمل التنفيذي، البيروقراطية، وغير ذلك. وكما هو واضح، فمحور التقييم في هذه الحالة هو مضمون السياسة العامة وموضوعها بغضّ النظر عن الإجراءات التي اتبعت في الوصول إليها.

أما المجموعة الثانية من العناصر فتتضمن الإجراءات التي اتبعت في رسم السياسة العامة بغض النظر عن مضمونها. ومن بين هذه العناصر مدى المشاركة الشعبية في تعريف المشكلة، الإجراءات التي أتاحت للمواطنين وجماعات الضغط فرصة التعبير عن وجهات نظرهم، دور مؤسسات أو أجهزة الحكومة التشريعية والتنفيذية في رسم السياسة العامة وتنفيذها، الرقابة التشريعية والتنفيذية على إجراءات العمل والسلوك البيروقراطي في التنفيذ، وغير ذلك. وكما هو واضح، فمحور التقييم في هذه الحالة هو إجراءات وخطوات رسم وتنفيذ السياسة العامة بصفة عامة وبغضّ النظر عن جوهرها ومضمونها.

وسواء كان الهدف هو تقييم مضمون السياسة العامة أو إجراءاتها، يمكن أن يتولى التقييم أجهزة على عدة مستويات داخل الجهاز الحكومي وخارجه. ففي داخل الجهاز الحكومي يجري التقييم أساساً وبصفة دورية منتظمة بواسطة أجهزة السلطة التنفيذية المسؤولة عن التنفيذ وكذلك رئاساتها إلى قمة السلطة التنفيذية. كما تمارس السلطة التشريعية دوراً هاماً في تقييم السياسة العامة إما مباشرة، أي بواسطة ممثلي الشعب أنفسهم، أو بطريق غير مباشر عن طريق أجهزة المتابعة والرقابة التابعة لها مثل ديوان المحاسبة.

كما يجري التقييم أيضاً بواسطة أجهزة وأفراد خارج الجهاز الحكومي. فجماعات الضغط ـ المستفيدة من السياسة العامة أو المتضررة منها على حدّ سواء ـ قد تتولى تقييم السياسة العامة بقصد التأكد من أنها تطبق وفق ما قرره المشرّع وأن المستفيدين يحصلون على كل حقوقهم التي اكتسبوها. أما

المتضررين من السياسة العامة فيهمّهم أيضاً تقييم نتائجها لمحاولة إثبات فشل جهود حل المشكلة والحاجة إلى تعديل في السياسة العامة أو برامج تنفيذها بما يؤمل أن يحقق لهم بعض المكاسب.

والمواطن الواعي في المجتمع الديمقراطي يهمّه أيضاً الحكم على ما تقوم به حكومته من أعمال بصفة عامة، وأسلوبها في حلّ المشاكل التي تواجهه بصفة خاصة. لذا، يقوم بمتابعة أعمال الحكومة وتقييمها وتكوين رأي بشأنها. وعادة ينعكس هذا الرأي في سلوكه السياسي في صورة رضاء عن الحكومة أو نقد لها يتخذ أشكالاً مختلفة منها التصويت مع الحكومة أو ضدها في الانتخابات العامة. وقد يتخذ سلوك المواطن مظهراً أكثر إيجابية عندما يمارس حقه السياسي في الضغط ـ كفرد أو بالاشتراك مع آخرين ـ على الحكومة لإقرار سياسات معينة ترضيه.

واشتراك هذه الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في تقييم العمل الحكومي لا يعني أنها جميعاً تتبع أسلوباً واحداً للتقييم. بل الغالب أن تتفاوت الأساليب المتبعة. ففي كثير من الأحيان ينبني الحكم على جدوى العمل الحكومي على مجرد شعور أو انطباع شخصي غير مدعم بالحجج والبراهين والأدلة العلمية. وقد يكون هذا الحكم سليماً بالرغم من أن الأسلوب الذي اتبع في الوصول إليه غير دقيق. كما قد ينبني الحكم على جدوى العمل الحكومي على استعمال أساليب موضوعية علمية تقلّل من احتمالات الخطأ، وتوفر الدليل الموضوعي المقنع على صحة النتائج التي انتهى إليها[٤]. ولا يقتصر استعمال أسلوب أو آخر على جهاز أو آخر. بمعنى أنه لا يمكن القول أن أجهزة السلطة التنفيذية تتبع الأسلوب العلمي باستمرار في حين أن المواطن مثلاً يبني حكمه على أساس الشعور والانطباع الشخصي. فالأسلوبان يستعملان على كل المستويات بدرجات متفاوتة وحسب الظروف.

(٤) Ibid., p. 3.

وعلى الرغم من أن الغالب أن يعتمد المواطن على الانطباع الشخصي ـ نظراً لتكلفة الأسلوب العلمي من وقت وجهد ومال ـ إلا أنه يلاحظ أن الحكومة أيضاً تستعمل هذا الأسلوب غير العلمي بكثرة، وخصوصاً في ظروف معينة منها:

أ ـ أن يكون البرنامج صغير الحجم من حيث التكلفة المالية أو قليل الأهمية بالنسبة للآثار المترتبة عليه بحيث لا يوجد ما يبرر تكلفة تقييمه علمياً.

ب ـ أن يكون لدى الحكومة قناعة بضرورة تنفيذ هذه السياسة والبرامج المنفذة لها بغض النظر عن تكلفتها أو نتائجها أو أية اعتبارات أخرى. ومن قبيل هذا السياسات الأمنية التي اتخذتها دولة الكويت عقب محاولة الاعتداء الأثم على موكب سمو أمير البلاد وحوادث التفجيرات التي أعقبتها.

جـ ـ إذا كانت السياسة أو البرنامج لم ينفذ لفترة زمنية تكفي لتقييمه تقييماً سليماً. فالحكم العلمي يتطلب أن يمتد تنفيذ السياسة العامة على مدار فترة زمنية معقولة الطول.

د ـ إذا لم تتوافر المتطلبات اللازمة لحسن القيام بتقييم علمي وإعداد تقرير جيد عنه. وهذه المتطلبات قد تكون مادية، كاعتمادات مدرجة في الميزانية يمكن الصرف منها على هذا النشاط. كما قد تكون بشرية، منها وجود الأخصائيين القادرين على تحليل السياسة العامة وتطبيق أسلوب بحث علمي لتقييمها[٥].

هـ ـ إذا لم توجد شكاوي أو تذمر من تطبيق السياسة العامة الأمر الذي يعني عدم وجود معارضة جدية تدعو للبحث عن حلول أو سياسات بديلة.

وإذا كانت الحالات السابقة تبرر اعتماد الحكومة أحياناً على

(٥) Barry Bozeman, Public Management and Policy Analysis. (New York: St. Martin's, 1979), p. 8.

الانطباعات الشخصية للحكم على جدوى ونتائج ما تقوم بتطبيقه من سياسات عامة محدودة الأثر، فمن المفضل أن يكون هذا هو الاستثناء لا القاعدة. فهناك أسباب كثيرة تدعو لتفضيل اتباع أساليب التقييم العلمية كلما أمكن، منها ما يلي:

أ - يتغير حكم الشخص على نفس الموضوع من وقت لآخر تبعاً لاعتبارات مزاجية وغيرها. كما تختلف الانطباعات الشخصية تبعاً لمصدرها مما يقلّل من قيمتها كأساس للحكم. فوجهات نظر المسؤولين عن التنفيذ تختلف عادة عن آراء الأشخاص الذين يتأثرون به. والسلطة التشريعية قد تختلف في حكمها عن جماعات الضغط أو المصالح الخاصة، وهكذا. وبالعكس فاتباع أسلوب علمي للتقييم يقلّل من الاختلافات في الآراء الحكمية، حيث إنه يعطي مؤشرات يمكن إثباتها والاتفاق عليها.

ب - إن اتباع أسلوب علمي في الحكم على ما تقوم به الحكومة يقلّل من حدّة الخلافات السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بوضع هذه الصراعات على أسس رشيدة وعقلانية وموضوعية قدر الإمكان.

جـ - إن التقييم العلمي لأي برنامج ينتج عنه حقائق وبيانات دقيقة ومفيدة في الأمدين القصير والطويل. أما الانطباعات الشخصية فهي مجرد آراء وقتية لا يمكن إثباتها وبالتالي ففائدتها محدودة.

د - لاتباع الأسلوب العلمي في التقييم وما ينطوي عليه من إجراءات تنفيذية دقيقة قيمة ذاتية، لأنه يجعل كل شخص له دور في السياسة العامة موضع التقييم يفكر جدياً فيما يقوم به من عمل متصل بها. وقد يؤدي هذا تلقائياً إلى رفع مستوى كفايتهم الإنتاجية(٦). كما أنه يفرض دقة اختيار أساليب التقييم ومعاييرها.

ومن الجدير بالذكر أنه بينما يمارس التقييم بالشعور والانطباع الشخصي من قديم الزمن، نجد أن ما يطلق عليه بحوث التقييم (Evalua-

(٦) Ibid., p. 8.

tion Research)، والذي يقصد به استعمال أساليب علمية في تقييم برامج ومشروعات الخدمات الاجتماعية، ظاهرة حديثة نسبياً. فاهتمام العلماء بدراسات التقييم وبحوثها الهادفة إلى ابتكار أساليب دقيقة للحكم على جدوى وآثار النشاط الحكومي بصفة خاصة يرجع إلى السبعينات(٧). وعلى الرغم من حداثته، فقد اتسع هذا الحقل العلمي اتساعاً ملحوظاً لأسباب عديدة تناقش في وقت لاحق.

ومن الضروري في ختام هذه المقدمة أن نفرق بين أمرين، الأول هو مخرجات السياسة العامة (Public Policy Outputs) من ناحية وآثار أو نتائج تطبيق السياسة العامة (Public Policy Impact) من ناحية أخرى. فالأولى هي القوانين والقرارات والخطط والبرامج والبيروقراطية والموارد المالية والأعمال التي من شأنها جميعاً التوفيق بين مطالب جماعات الضغط والاستجابة لرغباتهم في حل مشكلة عامة أو توفير مطلب أو حاجة عامة. وهي بذلك النتائج المادية المباشرة لتطبيق السياسة العامة. مثلاً، عدد المساكن التي بنتها الهيئة العامة للإسكان مقارناً بما خطط أن تبنيه. أما الثانية، نتائج أو آثار السياسة العامة، فهي ما يترتب فعلاً على وضع السياسة العامة وخطط وبرامج العمل موضع التنفيذ الفعلي من نتائج. بعبارة أخرى، هي التغيير الذي يطرأ على البيئة نتيجة تطبيق السياسة العامة. وبهذا فالبحث هنا ينصب على مدى نجاح السياسة العامة أو أساليب تنفيذها في علاج المشكلة العامة التي دعت إلى رسم هذه السياسة العامة في المقام الأول. مثلاً هل ترتب على تشييد هذا العدد من المساكن حل المشكلة العامة للإسكان، أو خلق درجة أكبر من الرضاء العام؟ أم أنه على الرغم من بناء هذه المساكن فما زال حجم المشكلة لم يتغير لأن المواطنين مثلاً يرفضون سكناها. كما قد ينصبّ البحث في نتائج وآثار السياسة العامة أيضاً على:

(٧) Charles O. Jones, An Introduction to the Study of Public Policy. 3rd ed. (Monterey, California: Brooks/Cole, 1984), p. 1977.

أ - التغيير الذي ترتبه السياسة العامة على الأفراد والجماعات التي تهدف لخدمتهم مباشرة، وآخرين يتأثرون بها بطريق غير مباشر، (Spillover effect).

ب - الأوضاع الحالية والمستقبلية بالنسبة للمشكلة العامة التي من أجلها رسمت السياسة العامة.

جـ - والآثار والنتائج طويلة المدى التي لم تؤخذ في الحسبان عند رسم السياسة العامة[٨].

والواضح انه بينما يتركز البحث في رسم السياسة العامة وتنفيذها على تحديد مخرجاتها، فتقييم السياسة العامة يهتم أساساً بآثار ونتائج التطبيق الفعلي لها وذلك بمقارنة النتائج المخططة أو المتوقعة مع ما تحقق فعلاً بشأن حل المشكلة العامة.

جـ - نشأة ونمو بحوث تقييم السياسة العامة
- ماهي بحوث تقييم السياسة العامة
- أسباب نشأة
- أسباب التوسع في البحوث تقييم السياسة العامة

(٨) Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. 2nd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, 1975), pp. 327 - 344.

جـ - نشأة ونمو بحوث تقييم السياسة العامة

تعرف بحوث تقييم السياسة العامة بانها اتباع أساليب بحث موضوعية علمية دقيقة في دراسة نتائج وآثار السياسات والبرامج التي تنفذها الحكومة والحكم على مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المنشودة. ويذكر أحد المؤلفين أنه في سنة ١٩٧٠ وجد صعوبة كبيرة في العثور على مادة علمية تكفي لكتابة فصل واحد في كتاب عن السياسة العامة. أما الآن فالمشكلة هي العكس تماماً. فهو يلاحظ أننا غرقنا في طوفان من الدراسات والتقارير والكتب التي تناقش الموضوع من مختلف جوانبه. فبحوث تقييم السياسة العامة هي «صناعة» تنمو بسرعة وتركز اهتمامها على جمع وتحليل وتفسير معلومات عن جدوى وآثار السياسة العامة[٩].

وقد نشأت بحوث تقييم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة نمو شعور عام بفشل السياسات الحكومية في حل بعض مشاكل المجتمع. فعلى الرغم من التوسع الكبير في سياسات وبرامج ومشروعات هادفة إلى حل مشاكل عامة واجهت المجتمع الأمريكي، وعلى الرغم من إنشاء منظمات حكومية وبيروقراطيات تنفيذية كبيرة لتطبيق هذه السياسات، وعلى الرغم من الاعتمادات المالية الطائلة التي خصصت لهذه الأغراض، لوحظ بشكل عام ان هذه المشاكل لم تحل بل قد تكون قد ازدادت تعقيداً. وبالتالي، عمّت

(٩) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, p. 197.

الشكوى من عدم فعالية السياسات العامة وبرامجها التنفيذية، عدم كفاءة التنفيذ وعدالته، والإسراف وإهدار المال العام. ولم يكن المواطنين وحدهم مصدر الشكوى، بل شاركهم فيها مسؤولون سياسيون وتنفيذيون كثيرون في السلطتين التشريعية والتنفيذية. وأصبح هناك شبه إجماع في الرأي على أن الأجهزة الحكومية لا تعلم ما إذا كانت البرامج التي تقوم بتنفيذها جديرة بالتنفيذ فعلاً أم لا، كما أنها لا تعرف كيف تخطط برامج تنفيذية تحقق - بكفاءة وفعالية وعدالة - أهداف تلك السياسات التي يتقرر وضعها موضع التنفيذ.

وقد ترتب على هذا شعور عام بالإحباط لعدم قدرة الحكومة على حل المشاكل العامة والاستجابة لمطالب المجتمع. وأثار هذا الشعور تساؤلات عن جدوى وآثار أو نتائج القوانين والبرامج والأعمال التي تنفذها الحكومة بقصد حل هذه المشكلة، العائد الاجتماعي أو الفائدة منها، ما إذا كانت المنفعة التي تتحقق للمجتمع فعلاً جديرة بالإنفاق والجهد الكبيرين اللذين يبذلان في هذا السبيل، وهل العائد من كل هذا يستحق الإنفاق الذي يبذل عليه؟

بناء عليه، لم يعد المجتمع مستعداً لقبول الحكم الشخصي كأساس لتقييم فعالية السياسات العامة. فمعظمه كان يقوم على اعتبارات شخصية سياسية حزبية بعيدة عن الموضوعية. ونشأت الحاجة إلى اتباع أساليب موضوعية علمية يمكن الاعتماد عليها في حساب تكلفة كل من هذه السياسات والبرامج، تقدير المنفعة أو العائد الاجتماعي منها، وبالتالي الحكم الموضوعي على جدوى استمرارها من عدمه. واتجهت الأنظار إلى أساتذة الجامعات كمصدر طبيعي للأفكار ولابتكار أساليب علمية لتقييم العمل الحكومي الخدمي. وهكذا نشأ حقل بحوث تقييم السياسة العامة ونمى بسرعة مذهلة. وقد تنافس السياسيون والمخططون والمنفذون وغيرهم من ذوي السلطة والنفوذ في التعاقد مع أساتذة الجامعات المتخصصين وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لهم للقيام ببحوث واستخلاص أساليب علمية

يعتمد عليها في الحكم على آثار ونتائج السياسات العامة التي تطبقها الحكومة أو تعتزم تطبيقها.

تتلخص، إذن، أهم أسباب التوسع في بحوث تقييم السياسات العامة فيما يلي:

أ- الزيادة الكبيرة في ميزانية البرامج الهادفة إلى تطبيق سياسات اجتماعية والتساؤل العام عن جدوى الإنفاق على هذه البرامج.

ب- الصراع على موارد الدولة المحدودة بصفة عامة - والتي كانت تواجه انكماشاً في السبعينات بصفة خاصة - وازدياد قائمة المشروعات والبرامج التي تتنافس على نصيب منها.

جـ- ظاهرة التوسع في اشتراك المواطنين بصورة مباشرة في رسم السياسة العامة والرقابة على تنفيذها. فقد أدت هذه الظاهرة - التي تمثل توسعاً في قاعدة النظام الديمقراطي - إلى زيادة الاعتماد على بحوث التقييم إما للدفاع عن وتبرير الإبقاء على برامج مرغوب فيها، أو لإلغاء برامج غير مرغوب فيها.

د- ميل المواطنين تؤيدهم الصحافة إلى الاعتقاد أن الحكومة لا تؤدي وظيفتها كما يجب وأنها تهدر المال العام الذي تجمعه من المواطنين في شكل ضرائب ترهق كاهلهم(١٠).

وهكذا نجد أن الدوافع الاقتصادية وممارسة المواطنين لصلاحياتهم الديمقراطية ساهمتا مباشرة في سرعة نمو بحوث تقييم السياسة العامة وانتشار استعمالها والاعتماد عليها في الحكم الموضوعي على نتائج الجهود الحكومية الهادفة لتنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً.

---

(١٠) Dye, Understanding Public Policy, pp. 327 - 344.

أهداف تقييم السياسة العامة

السياسة العامة هي استجابة حكومية هدفها حل مشكلة عامة أو توفير حاجة أو مطلب اجتماعي. ويسود الاعتقاد أحياناً أن مجرد صدور قانون أو قرار بسياسة عامة، اعتماد الميزانية اللازمة، تنظيم البيروقراطية، وضع خطط وبرامج العمل، والقيام بالعمل التنفيذي فعلاً، كفيل بحل المشكلة التي من أجلها رسمت السياسة العامة. غير أن الواقع الذي تؤيده التجارب العملية يثبت أن هذا فرض خاطىء وإن نتائج التطبيق الفعلي للسياسة العامة قد تختلف اختلافاً كبيراً وجوهرياً عمّا قصده المشرّع.

من هنا تبرز أهمية تقييم السياسة العامة باعتباره وسيلة وأسلوب علمي لقياس آثار ونتائج تطبيق السياسة العامة بأكبر قدر من الدقة. ومن الضروري لحسن تخطيط عملية التقييم واختيار أسلوب التقييم المناسب، تحديد الهدف منه. ويمكن تقسيم أهداف بحوث التقييم بعدة طرق منها تقسيمها إلى ثلاث مجموعات رئيسية. الأولى أهداف سياسية. ويعتبر التقييم في هذه الحالة أداة لقياس نجاح السياسة مثلاً في الوصول إلى عدالة توزيع الثروة، تنمية شعور بعام بالرضاء عن الحكومة وتأييدها، الحصول على تأييد الصحافة لجهود الحكومة وغير ذلك من الأهداف السياسية التي تتحقق بغضّ النظر عن موضوع السياسة العامة. والثانية هي أهداف بيروقراطية. فالجهاز المسؤول عن التنفيذ يعتمد على التقييم كأداة للحكم على ما حققه تنفيذ السياسة العامة من زيادة أو نقص في التأييد الشعبي والحكومي لجهود البيروقراطية المسؤولة عن التنفيذ، وما

قد يترتب على ذلك من احتمالات رفع مكانة الجهاز بين أجهزة السلطة التنفيذية - كأن يتحول من إدارة إلى وزارة - ورفع مراكز العاملين فيه وقوتهم ونفوذهم. أما المجموعة الثالثة فتتضمن أهدافاً موضوعية تتعلق بصلب السياسة العامة والأغراض التي من أجلها رسمت، ومدى نجاحها في حل المشكلة العامة ذاتها[11].

وقد يكون من المفيد التوسع في تحليل المجموعة الثالثة أو الأهداف الموضوعية. فيمكن بالتقييم:

أ- التحقق من مدى النجاح في حل المشكلة العامة وأسباب القصور في تحقيق الأهداف.

ب- قياس آثار تطبيق السياسة العامة على الجماعات المختلفة من المواطنين، وكذلك على البيئة الاجتماعية ككل.

جـ- اكتشاف الآثار غير المتعمدة أو المقصودة للسياسة العامة.

د- قياس التكلفة المباشرة وغير المباشرة للبرامج التنفيذية ومقارنتها بالمنفعة التي تتحقق.

هـ- الحكم على النتائج المعنوية والمادية للسياسة العامة. والمقصود بالآثار المعنوية مثلاً شعور المواطنين نحو الحكومة ورأيهم فيما تقوم به من أعمال حتى ولو لم تنجح في تحقيق الأهداف. فأحيانا يكون شعور المواطنين أن الحكومة حاولت بجد وإخلاص حل المشكلة كافٍ في حدّ ذاته لتكوين رأي إيجابي عنها. أما النتائج المادية فهي التغيرات التي تطرأ فعلاً على جماعات المواطنين المقصودين بهذه السياسة أو الأوضاع التي خلقت الحاجة إلى السياسة العامة بداءة.

بناءً عليه، يمكن أن تنجح سياسة عامة وتفشل في وقت واحد تبعاً للهدف من التقييم. فقد يكشف التقييم عن أنها نجحت في تحقيق الأهداف

(11) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, p. 200.

السياسية في حين أنها لم تحقق نجاحاً موضوعياً يتمثل في التقدم نحو حل المشكلة العامة. ومن الممكن أن يحقق التنفيذ الأهداف السياسية والبيروقراطية على الرغم من أن الأهداف الموضوعية لم تتحقق. بعبارة أخرى، فقد لا يكون هناك نجاحاً مطلقاً أو فشلاً مطلقاً لسياسة عامة. وهذا قد يفسر اختلاف وجهات النظر حول تقييم العمل الحكومي.

يتضح مما تقدم حقيقة هامة بالنسبة لتقييم آثار السياسة العامة وهي أن للسياسة العامة آثاراً كثيرة متنوعة، وأنه يلزم لحسن القيام بالتقييم معرفة نوع أو أنواع الآثار المطلوب تقييمها. وعلى الرغم من صعوبة حصر كل نتائج السياسة العامة حصراً شاملاً جامعاً، فإنه يمكن بصفة عامة تقسيمها إلى سبعة مجموعات مختلفة كما يلي[12]:

١- يترتب على إقرار سياسة معينة ووضعها موضع التنفيذ: مخرجات معينة (Policy Outputs) تتخذ شكل اعتمادات مالية، وظائف، خدمات، إنتاج وغير ذلك من مظاهر تنفيذ السياسة العامة. آثار معينة (Policy Impacts) على المواطنين المعنيين بهذه السياسة العامة أو الوضع الاجتماعي المقصود. نتائج وآثار تصل إلى جماعات غير مقصودة. رد فعل تطبيق السياسة العامة على المواطنين عامة وانطباعاتهم عن أداء الحكومة وهو ما يعبر عنه بالرضاء العام.

٢- كما تنقسم نتائج السياسة العامة إلى آثار حقيقية وآثار متصورة أو وهمية (Actual and perceived consequences). ويتركز الاهتمام هنا ليس فقط على ما يرتبه تطبيق السياسة العامة من نتائج وكيف تؤثر في البيئة، ولكن على ما قد يتصور فريق من المواطنين أن السياسة العامة ترتبه أو سترتبه من آثار. ويقوم هذا الاهتمام على فرض أن المهم ليس مجرد معرفة ما تقوم به الحكومة فعلاً من أعمال وما يسفر عنه ذلك من نتائج في حدّ ذاته، ولكن

(١٢) Melvin Dubnick and Barbara A Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach. (New York: John Wiley and Sons, 1983). pp. 206 - 213.

الأهم هو ما يعتقد المجتمع أن الحكومة تقصد القيام به أو تقوم به فعلاً.

٣- للسياسة العامة آثار متعمدة أو مقصودة وأخرى غير متعمدة (Intended and unintended consequences) والنتائج المقصودة أمرها واضح لأنها تظهر في أهداف وخطط العمل لتنفيذ السياسة العامة. إلا أنه بالإضافة إلى الأهداف المعلنة، قد تقصد الحكومة تحقيق أهداف أخرى غير معلنة، وبالتالي يجب أن يأخذ التقييم هذا النوع من الأهداف في الاعتبار.

ومن ناحية أخرى، فكثيراً ما يسفر تطبيق سياسة معينة عن نتائج لم تكن في الحسبان أصلاً ولم يكن القصد الوصول إليها. فمثلاً، يرى البعض أن بناء السدّ العالي في مصر ترتب عليه انخفاض خصوبة الأرض الزراعية وبالتالي زيادة الاعتماد على المخصبات الكيماوية. وإن هذه النتيجة لم تكن ضمن توقعات خطة المشروع. ومثل آخر، إن زيادة ميزانية الدفاع الأمريكية في الثمانينات وضغط حكومة الولايات المتحدة على حلفائها لزيادة ميزانية التسليح، أدّتا إلى تدعيم وتقوية حركة السلام بين مجتمعات دول أوروبا، الأمر الذي لم يكن في حسبان رجال وزارة الدفاع الأمريكية.

٤- نتائج مباشرة وغير مباشرة (Direct and indirect consequences) ينطوي رسم السياسة العامة وتنفيذها على توقع الوصول إلى نتائج معينة تظهر مباشرة على أثر تطبيق السياسة العامة. فزيادة الضرائب على الدخل مثلاً تؤدي إلى تغيير مباشر في سلوك دافعي الضرائب قد يظهر في انخفاض إنفاقهم، أو المحافظة على مستوى الإنفاق على ما هو عليه وتخفيض مدخراتهم، وإن لذلك آثاراً على الاقتصاد القومي يمكن توقعها. ولكن بالإضافة إلى هذه الآثار المباشرة، قد ترتب هذه السياسة آثاراً أخرى غير مباشرة مثل زيادة نسبة الذين تقلّ دخولهم عن مستوى الفقر الرسمي، وبالتالي يستحقون مساعدات اجتماعية من المال العام مما يقلّل من حصيلة هذه الزيادة الضريبية.

٥- ويرتبط بالآثار المباشرة وغير المباشرة للسياسة العامة بُعد زمني

هام. فقرار السياسة العامة الذي يتخذ اليوم له آثار حالية أو آنية مباشرة، وأخرى لا تتضح معالمها إلا بعد فترات زمنية طويلة يهمّ الباحث تقييمها قدر الإمكان، علماً بأن القدرة عل دقة التقييم تقلّ مع طول المدة. فمثلاً، ترتب على فتح باب الهجرة إلى الولايات المتحدة الأمريكية أمام لاجئين فيتناميين وغيرهم من شعوب شرق آسيا تغيير واضح في شكل وتركيبة المجتمع في كثير من المدن الأمريكية وفي كثير من معالم الحياة الاجتماعية فيها. ولا شك أن نتائج هذا التغيير لم تظهر كاملة بعد(١٣).

جـ- نتائج مادية وغير مادية (Tangible and intangible consequemces) فلبعض السياسات - كالإسكان مثلاً - نتائج مادية ملموسة تظهر في عدد المساكن التي تبنيها الهيئة العامة للإسكان مقارناً بما تهدف إلى تشييده في السنة. ولكن لهذه السياسة العامة وأسلوب تطبيقها آثاراً غير مادية تتمثل في درجة رضاء المواطنين عن الحكومة وقناعتهم بعدالة تطبيق السياسة العامة للإسكان وتجاوب الحكومة واهتمامها برغبات ومشاكل المواطنين. ولا شك أن الباحث في تقييم السياسة العامة للإسكان في دولة الكويت - سواء كان مسؤولاً أو مواطناً - يهمّه أن يأخذ هذه النتائج غير المادية في الحسبان.

د- للسياسة العامة أيضاً آثاراً موضوعية (Substantive) والمقصود أن لكل سياسة عامة آثاراً موضوعية على البيئة المحيطة بها. وسواء كانت هذه الآثار مقصودة أو غير مقصودة، مباشرة أو غير مباشرة، حالية أو مستقبلية، مادية أو غير مادية، فللسياسة آثاراً متعددة على جوانب مختلفة للحياة في المجتمع. فلسياسة الإنفاق على الدفاع والتسليح في أمريكا آثاراً هامة بالنسبة للاقتصاد الأمريكي، بالإضافة إلى آثارها المتعلقة بأمن الدولة أو المستقبل السياسي للنواب الذين يؤيدون هذه السياسة - والذين يعارضونها. وبالعكس فقد يكون لسياسة اقتصادية معينة نتائج هامة بالنسبة للدفاع في الولايات المتحدة وذلك عن طريق زيادة ميزانية الدفاع والإنفاق على الصناعات العسكرية.

(١٣) TIME. Special Issue, Immigrants: The Changing Face of America. 27. (July 8. 1985).

يتضح مما تقدم، أن كل سياسة عامة يمكن أن ترتب عدداً من النتائج والآثار، وأن هذه النتائج قد تتحقق فُرادى أو مجتمعة، وإن كان الغالب هو توافر عدد منها في وقت واحد. وبالتالي فتقييم السياسة العامة يجب أن يأخذ في الحسبان أكبر عدد ممكن من هذه النتائج.

مراحل العمل في بحوث تقييم السياسة العامة

يلخص البعض مراحل العمل في تقييم سياسة عامة في ستة مراحل مستقلة وإن كان كلٌ منها يعتمد على الآخر، وهي:

١ - تحديد أهداف السياسة العامة.

٢ - تصميم نموذج لعلاقات السببية.

٣ - تصميم أسلوب مناسب للبحث.

٤ - القياس والنمطية.

٥ - جمع الحقائق والبيانات.

٦ - تحليل المعلومات وتفسيرها(١٤).

وفيما يلي شرح مختصر لكل مرحلة.

١ - تحديد الأهداف (Goal identification):

يلزم لحسن تخطيط العمل لتقييم سياسة عامة معينة معرفة أهداف هذه السياسة بأكبر قدر ممكن من الدقة والوضوح. فإذا كانت الأهداف غامضة، معقدة، أو غير واضحة كان من الصعب اتباع أسلوب علمي يسفر عن حكم موضوعي دقيق عن مدى النجاح في تحقيق الأهداف.

وأحياناً تكون للسياسات الحكومية أهدافها الواضحة المحددة بدقة مما يسهل عملية التقييم. إلا أن كثيراً ما تتميز السياسات بغموض أهدافها وعدم

(١٤) Nachmias, Public Policy Evaluation, pp. 12 - 18.

دقة التعبير عنها، إما لأن الحكومة تسعى لإرضاء جماعات متعارضة المصالح في وقت واحد، أو لأن تحديد الأهداف يكشف عن متناقضات تعكس تأثير صراعات سياسية مختلفة، أو حتى لأن السياسة العامة تنطوي على تضارب في القيم ليس من المصلحة الكشف عنه بصياغة أهداف واضحة دقيقة. وفي هذه الحالات تصبح عملية تحديد الأهداف صعبة وضرورية لنجاح التقييم في آنٍ واحد.

٢ - تصميم نموذج لعلاقة السببية (Construction of an impact model):

تعتبر دقة صياغة الأهداف عملية تمهيدية لتصميم نموذج يوضح تأثير كلٌ من المتغيرات في برنامج تنفيذ السياسة على تحقيق الأهداف. والتطبيق العملي لهذا النموذج - أي مقارنة الواقع بالنموذج - هو أحد أساليب الحكم على مدى نجاح برنامج العمل في تحقيق الأهداف.

وقد يكون من المفيد أن نتذكر أن النموذج ما هو إلا تصوير فكري للواقع العملي. أو أنه تصوير لجزء من الحياة يكفي لأغراض البحث. كما أن النموذج يتكون من متغيرات هامة بالنسبة للموضوع، الآثار المتبادلة والعلاقات بين هذه المتغيرات.

٣ - تصميم أسلوب بحث مناسب (Development of a research design):

والمقصود بأسلوب البحث الخطوات التي تتبع في جمع الحقائق والبيانات، القياس، وتحليل النتائج وتفسيرها أو شرحها. وقد يضطر الباحث إلى تصميم أسلوب علمي للبحث يتناسب مع الطبيعة الخاصة للمشكلة. أو قد يمكنه اختيار أسلوب من أساليب التقييم المعملية أو شبه المعملية أو غير هذا وذلك مما سيرد شرحه فيما بعد.

٤ - القياس والنمطية (Measurement and standardization):

المفروض أن تُصاغ أهداف السياسة العامة في عبارات يمكن قياسها كمياً، بحيث يصبح في الإمكان قياس تأثير كل متغير على تحقيق الأهداف. هذا، وإذا كان المطلوب تقييم البرنامج قبل الانتهاء من تنفيذه، يصبح من

الضروري تقسيم الأهداف إلى مباشرة، متوسطة، وطويلة المدى، وأن ينصب القياس على النوعين الأولين. وينصب القياس على شيئين:

أ ـ تأثير كل متغير على تحقيق الأهداف.

ب ـ تأثير كل متغير على المتغيرات الأخرى وفق العلاقات التي يكشف عنها نموذج علاقات السببية.

٥ ـ جمع الحقائق والمعلومات (Data gathering or collection):

تجمع البيانات اللازمة للتقييم من مصادر متعددة ويتبع في جمعها أساليب مختلفة منها المقابلات، الاستقصاءات، الملاحظة، الوثائق، بنوك المعلومات، وغيرها. والواقع أنه لا يوجد مصدر واحد أو أسلوب واحد يناسب كل أنواع بحوث التقييم، أو يعتبر أفضل من الآخرين. بل غالباً ما يستعمل أكثر من أسلوب في البحث الواحد. ويتوقف نوع المعلومات اللازمة وكميتها على:

أ ـ طبيعة السياسة العامة التي يجري تقييمها.

ب ـ أنواع المتغيرات التي ينطوي عليها نموذج السببية.

جـ ـ أسلوب البحث ذاته.

ويجب أن يكون الباحث على دراية بمزايا وعيوب مصادر المعلومات وأساليب جمعها بحيث يمكنه اختيار الأنسب منها.

٦ ـ تحليل وشرح المعلومات (Data analysis and interpretation):

يتبع الباحث أساليب مختلفة لتحليل الحقائق والمعلومات التي جمعها وذلك بقصد الكشف عن علاقات السببية أي تأثير كل متغير على تحقيق الأهداف وعلى المتغيرات الأخرى، واستخلاص نتائج تتعلق بمدى نجاح البرنامج في تحقيق الأهداف. وحيث إن التقييم يكشف عن هذه النتائج بأسلوب علمي كمّي يمكن إثباته، فيكون قد حقق الغرض الأساسي منه. ولكن هذا لا يعني أن دور المحلّل قد انتهى، إذ إن عليه أن يعدّ توصيات توضح كيفية الوصول إلى درجة أكبر من النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة.

٤ ـ أساليب تقييم السياسة العامة

قد يكون من المفيد ـ قبل شرح بعض أساليب تقييم السياسة العامة ـ أن تقسم أنواع بحوث التقييم من حيث موضوع التقييم إلى الأربعة أنواع رئيسية التالية:

أ ـ تقييم ينصب على إجراءات تنفيذ أو تطبيق السياسة العامة (Process evaluation) والهدف منه الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي باتباع الخطط والبرامج والإجراءات المرسومة. وترجع أهمية هذا النوع إلى أن تنفيذ السياسة العامة قد يغير ـ بالتوسع أو الانكماش أو الإلغاء ـ مضمون السياسة العامة كما أقرّها المشرّع.

ب ـ تقييم ينصب على جدوى أو آثار السياسة العامة (Impact evaluation) والهدف منه الحكم على مدى نجاح السياسة العامة في إحداث التغيير المرغوب فيه. وهذا هو أوسع أنواع التقييم انتشاراً ويتطلب النجاح في القيام به تحديداً وتعريفاً دقيقين لأهداف السياسة العامة، وصفاً للمقاييس أو المعايير التي تستعمل للحكم على النجاح في تحقيق الأهداف، وقياساً حقيقياً واقعياً للتقدم الذي تحقق فعلاً نتيجة تنفيذ السياسة العامة.

جـ ـ النوع الثالث من التقييم هو التقييم الشامل (Comprehensive evaluation) ويتضمن الحكم على الإجراءات والآثار معاً. بمعنى أن التقييم الشامل هو استعمال أساليب علمية دقيقة ومناسبة بقصد تحديد ما إذا كان

الجهاز التنفيذي يلتزم بالخطط والبرامج والإجراءات المرسومة من ناحية، وبقصد الحكم على ما إذا كان التطبيق قد أحدث تغييراً يتفق وأهداف السياسة من ناحية أخرى، والواضح أن هذا النوع هو أفضل الأنواع وأصعبها في نفس الوقت، وأنه يخدم احتياجات كلاً من الجمهور الواعي، والمسؤولين عن السياسة العامة في آنٍ واحد[١٥].

- تقييم ينصب على اقتصاديات تطبيق السياسة العامة أي مقارنة كفاءة الإنفاق من ناحية، وفعالية التنفيذ من ناحية ثانية، أي معادلة التكلفة بالمنفعة أو العائد منها (Economic efficiency/ Cost effectiveness) وأهمية هذا النوع من التقييم واضحة خصوصاً في أوقات الأزمات الاقتصادية أو الانكماش ورغبة الحكومة والمواطنين على السواء في التأكد من الحصول على أقصى استفادة من الإنفاق العام على مشروعات أو خدمات اجتماعية. ولذا يهدف هذا النوع من التقييم إلى الحكم على تكلفة تقديم الخدمة من ناحية، والفائدة أو المنفعة التي تعود على المنتفعين منها خاصة والمجتمع عامة من ناحية أخرى. كما تهدف إلى الحكم على ما إذا كانت هذه السياسة العامة هي أفضل بديل لاستعمال الموارد المالية المحدودة[١٦].

أما فيما يتعلق بالأساليب التي تستعمل في تقييم السياسة العامة، فيمكن تقسيمها إل مجموعتين رئيسيتين: أساليب تقليدية، وأساليب علمية حديثة. وفيما يلي مناقشة لكل مجموعة:

١ - أساليب التقييم التقليدية:

المقصود بها تلك الأساليب التي تستعملها أجهزة حكومية وغير حكومية في الحكم على جدوى برامج العمل الحكومي، وتتميز هذه الأساليب بأنها غير منتظمة أو علمية دقيقة، ولكن هذا لا يقلّل من أهميتها واستمرارية صلاحيتها كأداة لتقييم العمل الحكومي. ومن المؤكد أن

(١٥) Ibid., p. 5.

(١٦) Jones, An Introduction to the Study of Public Policy, p. 211.

قِدَم استعمالها لا يقلّل من صلاحيتها للاستعمال حالياً، أو عدم فائدتها لتحقيق بعض أهداف التقييم. وقد يكون أهم الأساليب التقليدية ما يلي:

أ - رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

فنظم الحكم النيابية والبرلمانية تميل إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين سلطات الحكم الثلاثة، وإلى خلق حالة توازن بينها حتى لا تطغى إحداها على الأخرى. ولذا تتمتع السلطة التشريعية في هذه الأنظمة بحق الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية لضمان دستوريتها وشرعيتها والتزامها نص وروح التشريع.

ومجلس الأمة الكويتي - شأنه شأن المجالس النيابية في الدول الديمقراطية - يتمتع بصلاحيات دستورية في التأثير على السلطة التنفيذية يمارسها بطريق مباشر وغير مباشر. فمن قبيل الأخيرة سلطة المجلس في اقتراح القوانين (مادة ١٠٩)، التصويت على مشروعات القوانين (مادة ٧٩) لإمكان التغلب على رفض الأمير التصديق على مشروع قانون أقرّه المجلس وذلك بالموافقة على المشروع مرة ثانية بالأغلبية الخاصة المطلوبة في دور الانعقاد ذاته أو في انعقاد آخر (مادة ٦٦)، ممارسة صلاحيات المجلس المالية خاصة مناقشة الميزانية السنوية للدولة. هذا يعني أن السلطة التنفيذية قد تجد نفسها في مواجهة قانون لم تقترح وضعه أو اعترضت عليه من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع، ومع ذلك تلتزم بوضعه موضع التنفيذ. كما تجد نفسها أمام ميزانية قد حوّرها المجلس عمّا طلبته السلطة التنفيذية، وتلتزم مع ذلك باحترام التغيير والسير على مقتضاه[١٧]. وبالإضافة إلى ذلك، فللمجلس حق إبداء الرغبات التي يجب على السلطة التنفيذية أن تأخذها بعين الاعتبار (مادة ١١٣)، وإبداء ملاحظات على برنامج عمل الحكومة

(١٧) دكتور حسن، عبد الفتاح، مبادىء النظام الدستوري في الكويت. (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٦٨)، ص ٣٦٣.

ككل أو وزارة جديدة (مادة ٨٩)، وملاحظات أو آمال يبديها المجلس في ردّه على الخطاب الأميري (مادة ١٠٥)[١٨].

ومن قبيل أساليب التأثير المباشر التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية حق عضو مجلس الأمة في توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أيٍّ من الوزراء (مادة ٩٩)، حق طرح موضوع للمناقشة في المجلس بناء على طلب خمسة أعضاء (مادة ١١٢)، حق تأليف لجان تحقيق في أيٍّ من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس (مادة ١١٤)، حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أيٍّ من الوزراء (مادة ١٠٠)، وحق طرح الثقة في مجلس الوزراء أو أحد الوزراء (مادتين ١٠١، ١٠٢)[١٩].

ويمارس مجلس الأمة رقابته على السلطة التنفيذية بنفسه عند النظر في مشروعات رسم السياسة العامة وتمويلها وتعديلها من حين لآخر، وكذلك عند النظر في طلبات الإذن بالصرف واعتماد الميزانية السنوية للدولة. كما يمارس المجلس سلطاته بواسطة ديوان المحاسبة الذي يعتبر أداة السلطة التشريعية في الرقابة على تصرفات الأجهزة التنفيذية خاصة فيما يتعلق بالأمور المالية. والمفروض ألّا يقتصر دور ديوان المحاسبة على التأكد من أن الصرف المالي يتم وفقاً للنظم المالية المقررة، بل أن يمتد إلى كل ما قد يكلفه به المجلس بما في ذلك تقييم مدى فعالية تنفيذ السياسة العامة. بمعنى أن تمتد رسالة ديوان المحاسبة إلى المفهوم الواسع للمحاسبة والرقابة المالية الذي يتضمن تقييم بدائل الإنفاق المالي لتحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية.

هذه السلطات التي يتمتع بها مجلس الأمة الكويتي في الرقابة على السلطة التنفيذية لا تختلف عن مثيلاتها في المجالس النيابية للدول الديمقراطية بصفة عامة. وعلى الرغم من أن دساتير هذه الدول تكفل للسلطة

(١٨) دكتور حسن، المرجع السابق، ص ٣٦٣ - ٣٦٤.

(١٩) دكتور حسن، المرجع السابق، ص ٣٦٤ - ٣٨٣.

التشريعية حق رقابة وتقييم أعمال على أجهزة السلطة التنفيذية، إلا أن واقع الممارسة الفعلية يكشف عن وجود فجوة كبيرة بين ما تنادي به الدساتير، وقدرات المجالس التشريعية على ممارسة صلاحياتها. فقلما تتمتع المجالس التشريعية بالإمكانات التي ترتفع بممارستها لدورها الدستوري إلى الدرجة والمستوى الذي يبيحه لها الدستور. ومجلس الأمة الكويتي يعاني من هذه الظاهرة بشكل ملحوظ، ربما لحداثة تجربة الديمقراطية في دولة الكويت. فإمكانات البحث التي يحتاجها المجلس في ممارسة سلطاته في رقابة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية حديثة النشأة ومحدودة بدرجة كبيرة. ويرى الدكتور عبد الله النفيسي - عضو مجلس الأمة - أن «غياب الجهاز الاستشاري المتكامل» و«غياب السكرتارية التنفيذية للنائب» من المحددات الهامة لقدرة المجلس الكويتي على ممارسة هذا الدور[٢٠].

ب - التقييم بواسطة السلطة التنفيذية:

تمارس السلطة التنفيذية رقابة ذاتية بقصد التأكد من حسن أداء الأعمال الموكولة إليها، كما تمارس تقييم نشاطاتها وأعمالها بقصد التحقق من جدوى وفعالية سياسات وبرامج العمل الحكومي أو لتبرير القرارات التي تتخذها. ويتم هذا التقييم على مستويات ثلاثة على الأقل:

الأول هو مستوى رئاسة السلطة التنفيذية التي تمارس التقييم على كل الأجهزة التابعة لها، وذلك بمقتضى المادة (١٢٣) من الدستور التي تجعل مجلس الوزراء المهيمن على مصالح البلاد والمسؤول عن رسم السياسة العامة ومتابعة تنفيذها والإشراف على سير العمل في الإدارة الحكومية. من هذا المنطلق تكون رئاسة الحكومة - رئاسة مجلس الوزراء - المسؤول الرئيسي ليس فقط عن رسم سياسة، خطط، وبرامج العمل الحكومية، بل أيضاً عن متابعة تنفيذها بواسطة الوزارات ووحدات السلطة التنفيذية، وتقييم

(٢٠) دكتور النفيسي، عبد الله، «مجلس الأمة: الممكن والمستحيل». القبس، ١٩٨٥/٧/١٦.

أداء هذه الأجهزة للتأكد من أن نتائج التنفيذ تحقق أهداف السياسة العامة وتحلّ مشاكل المجتمع.

كما تمارس السلطة التنفيذية رقابة على وتقييماً لتنفيذ السياسات العامة ـ بصورة غير دورية أو روتينية ـ وذلك بأن يقوم رئيس السلطة التنفيذية أو أحد الوزراء بتشكيل مجلس أو لجنة خاصة لتقييم مشكلة أو سياسة عامة معينة. وهذه اللجان المؤقتة لا تملك عادة سلطة تنفيذية ـ أكثر من حق الحصول على البيانات اللازمة ـ ولكنها تعمل كمستشار تنتهي مهمته بتقديم تقرير إلى صاحب السلطة. وضماناً لموضوعية وحيدة وجدية التقييم، يراعى في تشكيل هذه اللجان تمثيل الأحزاب المعارضة ـ في الدول ذات النظام الحزبي ـ أو وجهات النظر المختلفة ـ في غيرها من الدول.

أما المستوى الثاني فتتولاه بعض وحدات الجهاز التنفيذي التي تتمتع بسلطة رقابية، متابعة، وتقييم مركزي على بعض جوانب العمل في وحدات الجهاز الحكومي الإداري، وبالتالي تقييم السياسات العامة التي تنفذها. فوزارة المالية ـ في نطاق مسؤولياتها عن إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة ـ وديوان الموظفين ـ في نطاق مسؤوليته عن تطبيق نظام وقانون الخدمة المدنية ـ يمارسان تقييم أعمال باقي وزارات ووحدات الجهاز الإداري من منطلق السلطة المخوّلة لهما.

والمستوى الثالث يتولاه الجهاز التنفيذي الموكول إليه تحقيق أهداف سياسة عامة معينة. فوزارة الإسكان والهيئة العامة للإسكان في دولة الكويت تشتركان في المسؤولية عن إعداد مقترحات سياسة الإسكان ووضعها موضع التنفيذ بعد إقرارها. ولا شك أن كلاً من الجهازين يتولى ـ بصورة دورية منتظمة ـ متابعة وتقييم العمل في رسم وتنفيذ خطط وبرامج ومشروعات الإسكان للتأكد من أن التنفيذ يتمشى مع الخطط المرسومة، ولمعالجة ما قد يطرأ من معوقات أولاً بأول. كما يمارسان تقييماً ذاتياً إما استعداداً للرد على نقد أو هجوم من الرأي العام، الصحافة، أو مجلس الأمة لقصور نتائج تنفيذ سياسات الإسكان

عن توقعاتهم، أو تمهيداً للتقدم إلى الحكومة والمجلس بطلب زيادة الدعم ـ الميزانية والسلطات ـ اللازم لنجاحها في أداء مهمتها. ومن قبيل هذا ما أوردته جريدة القبس يوم ١٢ يناير ١٩٨٦ نقلاً عن وزير الإسكان في جلسة مجلس الأمة يوم السبت ١١ يناير ١٩٨٦ من أن وزارة الإسكان بصدد إعداد مشروع قانون لدمج وزارة الإسكان في الهيئة العامة للإسكان وكذلك تدرس إمكانية دمج بنك التسليف في الهيئة «لتكون مسؤولية البناء والإقراض والتوزيع في جهة واحدة».

ومن الجدير بالذكر أن عدد من القوانين الخاصة بإنشاء هيئات كويتية عامة تستثني هذه الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ سياسات حكومية هامة من الخضوع لرقابة ديوان المحاسبة وغيره من سلطات الرقابة والتقييم المشار إليها، وذلك بحجة توفير قدر من المرونة والحرية في العمل. ولا شك في خطورة هذا المبدأ الذي قد يترتب عليه إساءة استعمال قد تنعكس سلبياً على المصلحة العامة. كما يؤدي هذا المبدأ إلى إضعاف الدور الرقابي الدستوري لمجلس الأمة. من أجل هذا، فقد قدم رئيس وأربعة من أعضاء مجلس الأمة الكويتي مشروع قانون يقضي بإلغاء كل نص في أيّ قانون يمنع من خضوع أعمالها لرقابة ديوان المحاسبة أو لأحكام قانون المناقصات.

جـ ـ التقييم بواسطة أجهزة غير حكومية:

بالإضافة إلى تقييم السياسة العامة بواسطة أجهزة حكومية تشريعية وتنفيذية على النحو السابق ذكره، تمارس كثير من الهيئات غير الحكومية ـ بدرجات تتفاوت من دولة لأخرى ـ تقييم أداء أجهزة السلطة التنفيذية في تطبيق السياسة العامة التي تدخل في نطاق اهتماماتها. ومن بين هذه الأجهزة الصحافة، جماعات النفع العام والضغط، النقابات والاتحادات المهنية، أساتذة الجامعات المتخصصين، وحتى بعض المواطنين. ومن أمثلة هذا النوع الدراسة التي قامت بها جمعية المهندسين في ١٩٨٢ حول المشكلة الإسكانية في دولة الكويت. ولهذا النوع من الدراسات فائدة وقيمة

كبيرتين. فإلى جانب أنها عادة ما تكون محايدة وموضوعية، فالغالب أن تكون علمية منظمة يتولاها باحثون على مستوى عالٍ من التخصّص والخبرة[٢١].

٣ ـ أساليب التقييم العلمية الحديثة:

تبتعد أساليب التقييم العلمية قدر الإمكان عن الاعتماد على الانطباع والشعور الشخصي للوصول إلى حكم على السياسة العامة. فهي تعتمد قدر الإمكان على القياس الكمي للمتغيرات وآثارها، مع الأخذ في الحسبان تلك المتغيرات التي لا يمكن تقديرها كمياً ـ كالقيم والأخلاقيات والعادات والتقاليد. معنى هذا أن أساليب التقييم العلمية هي أدوات فكرية رشيدة تعتمد على القياس الكمي للمتغيرات للحكم موضوعياً على فعالية السياسة العامة أو مدى نجاحها في تحقيق الأهداف. ومحور الاختلاف بين الانطباع والشعور كأساليب للتقييم من ناحية، والأساليب العلمية الحديثة أو ما يطلق عليه «بحوث التقييم» (Evaluation Research) من ناحية أخرى، اعتماد الأخير على استعمال قواعد ومداخل البحث العلمي. وهو اختلاف نوعي هام يكفل درجة من الموضوعية لا تتوافر في الأساليب الشخصية. كما أنها تنطوي على إمكانية إثبات النتائج التي ينتهي إليها التقييم بالحجة والقرينة والدليل العلمي.

من أجل هذا تعرف بحوث التقييم بأنها استخدام أساليب البحث المستعملة في العلوم الاجتماعية في تقييم برامج العمل الحكومي للحكم على درجة النجاح في تطبيقها ودرجة فعاليتها. ويعرف البحث العلمي بأنه «الفحص والتقصّي المنظمين للحقائق اللذين يرميان إلى إضافة معارف جديدة إلى ما هو موجود منها فعلاً بطريقة تسمح بنشر وتعميم ونقل نتائجها إلى الغير وبالتدليل والتأكد من صحتها وصلاحيتها للتعميم»[٢٢].

(٢١) دراسة جمعية المهندسين.

(٢٢) دكتور الشيباني، عمر محمد التومي، مناهج البحث العلمي. (ليبيا: النشأة الشعبية، ١٩٨١)، ص ٤٨.

ولا تختلف مراحل العمل في البحوث العلمية لتقييم السياسة العامة في جوهرها عن أساليب البحث العلمي في العلوم الاجتماعية بصفة عامة. بل إن «الخطوات التي يسير فيها المنهج العلمي تتفق إلى حدٍّ كبير مع خطوات التفكير العلمي أو التفكير التأملي، وهي الخطوات التي يتبعها العقل المنظم في حل المشكلات التي تواجهه... والتفكير العلمي... يتحرك بين الاستقراء والاستنباط والاستدلال. ويقوم التفكير العلمي أساساً على مشكلة أو صعوبة سالكاً خطوات فكرية معينة حددها «جون ديوي» في كتابه «كيف نفكر» بخمس خطوات أساسية، هي كالآتي: (١) الشعور بالمشكلة... (٢) تحديد المشكلة وتوضيحها... (٣) فرض الفروض المختلفة التي يظن أنها تؤدي إلى حل المشكلة... (٤) تجربتها واختبارها... (٥) استنباط النتائج والتعليمات»[٢٣].

ولا تختلف خطوات العمل في بحوث التقييم كثيراً عن الخطوات السابقة. إذ تنطوي هي أيضاً على تحديد دقيق للمشكلة والأهداف، وصف الوضع القائم وجمع البيانات المتعلقة به، تحديد المعايير التي تستعمل في التقييم، التعرّف على الحلول البديلة وتقييمها باستعمال المعايير المختارة، اختيار البديل الأفضل والتوصيه بتنفيذه. وأهمية هذه الخطوات أنها تساهم في جعل عملية اتخاذ القرارات بشأن جدوى أو فعالية سياسة عامة معينة عملية رشيدة علمية موضوعية بقدر الإمكان.

والهدف الرئيسي من التقييم العلمي أو بحوث التقييم هو الوصول إلى تقدير دقيق قدر الإمكان لمدى التقدم الذي يتوقع أن يحققه تنفيذ سياسة عامة معينة في حل المشكلة العامة، أو مدى التقدم في حل المشكلة العامة الذي يتحقق فعلاً نتيجة تنفيذ هذه السياسة. بعبارة أخرى أن الهدف من بحوث التقييم هو المقارنة الكمية ـ قدر الإمكان ـ لآثار أو نتائج برنامج عمل معين بالمقارنة بالأهداف المنشودة منه. معنى هذا أن التقييم يجب أن يأخذ في الاعتبار أربعة عناصر رئيسية: (أ) قياس الآثار، وهذا يتطلب تصميماً دقيقاً

(٢٣) الشيباني، المرجع السابق، ص ٦٦ - ٧٠.

لأسلوب البحث المناسب . (ب) الاهتمام بكل الآثار الناتجة عن البرنامج ، مع عدم تجاهل اعتبارات الكفاءة والأخلاقيات والقيم أو حتى الإجراءات المتبعة . (ج) مقارنة الآثار بالأهداف وذلك باستعمال معايير أو مقاييس دقيقة للمقارنة . (د) الحكم على جدوى البرنامج وتحسين اتخاذ القرارات المستقبلة بشأنه بما يبرر الهدف الاجتماعي للتقييم العلمي[٢٤] .

ومن ناحية أخرى ، فالمعروف أن برامج تنفيذ السياسات العامة تختلف اختلافات كبيرة . وقد يكون أهم مصادر هذه الاختلافات هو موضوع السياسة العامة . فبرامج العمل لتنفيذ السياسة الصحية تختلف بلا شك عن برامج الإسكان . وبالإضافة إلى ذلك ، قد يكون للاختلافات في برنامج تنفيذ السياسة العامة مصادر أخرى مثل : (أ) نطاق السياسة العامة ، أي ما إذا كانت تشمل الدولة ككل أو منطقة معينة منها . (ب) عدد المستفيدين ، فقد يخدم البرنامج عدداً محدوداً من المواطنين أو يخدم الشعب كله . (ج) المدى الزمني للسياسة العامة ، سواء كان البرنامج لمدة شهور أو سنوات ، أو يستمر دوماً . (د) وضوح أهداف البرنامج ودقة تحديدها ، وما إذا كان للبرنامج أهدافاً خفية أو غير معلنة (مثل زيادة الإضاءة في الطرق ليس فقط لتحسين الرؤية وتجنب حوادث المرور ، ولكن كوسيلة للحد من الجرائم) . (٥) تعقيد البرنامج التنفيذي والمدى الزمني الذي يتطلبه . فإذا كان هدف سياسة التعليم خلق مواطن أكثر ولاءاً ومسؤولية وقدرة على خدمة المجتمع كان برنامج العمل لتحقيق هذا الهدف أكثر تعقيداً مما لو كانت السياسة تسعى إلى مجرد تزويد الطلبة بمعارف وعلوم تؤهلهم للحصول على درجات علمية . ويزداد التقييم صعوبة إذا كان تحقيق الأهداف يتطلب فترة زمنية طويلة . (و) الابتكار والتجديد في برنامج تنفيذ السياسة العامة له أثره كذلك على أسلوب التقييم[٢٥] .

هذه الاختلافات بين برامج تنفيذ السياسات العامة تفرض استعمال

(٢٤) Weiss, Evaluation Research, p. 4.

(٢٥) Ibid., pp. 4 - 5.

أساليب علمية مختلفة للحكم على جدوى وآثار كل برنامج . بعبارة أخرى أن اختيار أسلوب البحث العلمي لتقييم سياسة عامة معينة يعتمد على طبيعة السياسة والبرامج التي تتبع في تنفيذها . وأنه لا يوجد أسلوب واحد يمكن استعماله في كل حالة ، بل قد يلزم تطوير أو تعديل أساليب قائمة أو حتى ابتكار أسلوب جديد ليلائم الطبيعة الخاصة لموضوع التقييم . وقد أدى هذا إلى التوسع الكبير في أساليب البحث العلمي لتقييم السياسة العامة .

ويقسم العلماء مناهج البحث العلمي في العلوم الاجتماعية بطرق مختلفة . فهناك مَن يقسمها إلى البحث التجريبي ، البحث العلمي ، البحث الميداني ، المسح ، الاستقصاء ، والملاحظة[٢٦] . وهناك مَن يفرّق بين المناهج وأساليب جمع المعلومات فيقسم المناهج إلى منهج البحث التاريخي ، المسح الاجتماعي ، والبحث التجريبي . ويقسم أساليب جمع المعلومات إلى الملاحظة ، الاستبيان ، والمقابلة الشخصية[٢٧] . كما قد تقسم تقسيماً ثلاثياً إلى : أسلوب التجربة المعملية ، أسلوب التجربة شبه المعملية ، وأسلوب غير معملي أو تجريبي[٢٨] . وفيما يلي شرحاً مختصراً لأساليب التقييم التالية : (أ) أسلوب التجربة المعملية . (ب) أسلوب التجربة شبه المعملية . (ج) نظام ميزانية الخطط والبرامج . (د) المؤشرات الاجتماعية .

أ ـ أسلوب التجربة المعملية (Experimental design) :

يعرف البحث التجريبي بأنه «تغيير متعمد ومضبوط للشروط المحددة لحادثة ما ، وملاحظة التغيرات الناتجة في الحادثة ذاتها وتفسيرها» . والبعض يعتبره الأسلوب الأمثل لاستبدال الحدس والتخمين بالقياس والعلم في الحكم على برامج العمل الحكومي ، لأن «المنهج التجريبي يعتبر أكفأ وأنجح المناهج لاختبار صدق الفروض ، وتحديد العلاقات بين المتغيرات ،

(٢٦) دكتور ظاهر ، احمد جمال الدين ، ودكتور زبارة ، محمد احمد ، البحث العلمي الحديث . (جدة : دار الشرق ، ١٩٧٩) ، ص ١١٦ ـ ١١٩ .

(٢٧) الشيباني ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .

(٢٨) Bozeman, Public Management and Policy Analysis, pp. 286 - 291.

وتهيئة الأساس المقنع والأرضية القوية لاستخلاص الاستنتاجات السببية. فهو «المنهج الذي تتضح فيه معالم الطريقة العلمية في التفكير بصورة جليّة، لأنه يتضمن تنظيماً يجمع البراهين بطريقة تسمح باختبار الفروض. والتحكم في مختلف العوامل التي يمكن أن تؤثر في الظاهرة موضع الدراسة، والوصول إلى العلاقة بين الأسباب والنتائج. وتمتاز التجربة العلمية بإمكان إعادة إجرائها بواسطة أشخاص آخرين، مع الوصول إلى نفس النتائج إذا توحدت الظروف». وكفاءة أسلوب التجربة المعملي ترجع إلى أنه «أنجح المناهج لاختبار الفرض بأن متغيراً (س) يسبّب تأثيراً على المتغير (ص) وذلك في حالة إمكان إجرائها»[٢٩].

وجوهر التجربة المعملية هو التحكم في عدد من المتغيرات التي يهم الباحث قياس نتائج تفاعلها، بمعنى قياس ما يترتب على تغيير كلٍّ منها من آثار على المتغيرات الأخرى. ويكون الحكم بناءً على مقارنة قياسية لمجموعة تجري عليها تغييرات معينة وأخرى لا تخضع لهذه التغييرات. ويمكن بناءً على هذه المقارنة أن يستخلص الباحث - على الأقل نظرياً - الآثار الدقيقة لكل من المتغيرات المذكورة أي علاقة السببية بين المتغير والنتيجة التي ترتبت عليه. فللحكم على مدى نجاح دواء جديد في معالجة مرض معين، يمكن اختيار مجموعتين من المصابين بهذا المرض اختياراً عشوائياً، إعطاء فريق منهم الدواء الجديد دون الفريق الآخر، وتثبيت العوامل الأخرى على ما هي عليه، ثم مقارنة النتائج بدقة.

على الرغم من المزايا الواضحة لهذا الأسلوب ونجاحه في مجالات العلوم الطبيعية، إلا أنه يواجه عدة مشاكل عند تطبيقه في الواقع الاجتماعي. فالفكرة قد تكون ممتازة نظرياً، ولكنها صعبة التطبيق عملياً ونتائجها ليست بدرجة الدقة المرجوّة. فمن بين الصعوبات التي تواجه التجارب المعملية في المجالات الاجتماعية:

(٢٩) الشيباني، المرجع السابق، ص ١٥٥ - ١٥٦.

أ - عدم إمكان التحكم في المتغيرات بالدقة المعملية المطلوبة أي أن درجة التحكم في المتغيرات محدودة. مما يترتب عليه عدم إمكان إثبات علاقة السببية التي تربط النتائج بالمتغيرات.

ب - عدم إمكانية اختيار المجموعتين اللتين تخضعان للتجربة بدرجة العشوائية العلمية المطلوبة. بل قد لا يكون في الإمكان اختيار مجموعتين من المواطنين لإجراء التجربة عليهما.

جـ - يثير استعمال التجربة المعملية في البحوث الاجتماعية تساؤلات قانونية وأخلاقية هامة. فهل يجوز مثلاً إخضاع مجموعتين من المرضى لتجربة دواء جديد للتأكد من مدى نجاح في علاج المرض؟

وقد يكون من أحسن أمثلة التدليل على محدودية دقة نتائج الأسلوب التجريبي في العلوم الاجتماعية مجموعة التجارب المعروفة في علوم الإدارة باسم تجارب وسترن إلكتريك أو تجارب هوثورن[٣٠] (The Western Electric or Hawthorn Experiments) وهذه التجارب التي قام بها إلتون مايو (Elton Mayo) - أحد أساتذة جامعة هارفارد - في العشرينات، كانت تهدف إلى اختبار علاقة السببية بين مستوى الإضاءة وغيره من العوامل المادية في مصنع لتجميع أجهزة التليفون، والكفاية الإنتاجية للعاملين. وقد روعيت الدقة لتامة في اتباع أسلوب التجربة المعملية. فتم اختيار مجموعتين من العاملات وضعتا تحت سيطرة وتحكم علمي دقيق بحيث يمكن قياس آثار المتغيرات التي يجريها العلماء في إطار التجربة. وقد أجريت بانتظام تغيرات في الإضاءة أولاً، ثم في غيرها من العوامل المادية في محيط عمل إحدى المجموعتين دون الأخرى. وقيست إنتاجية العاملات في المجموعتين بانتظام ودقة كاملتين. ولوحظ زيادة إنتاجية العاملات ليس فقط في الفريق الذي يخضع للمتغيرات،

(٣٠) Elton Mayo, The Social Problem of An Industrial Civilization. (Boston: Harvard University, 1945).

بل أيضاً في الفريق الآخر الذي لم يجرِ عليه أيّ تغيير.

وقد كشفت هذه النتيجة غير المتوقعة عن أن زيادة إنتاجية العمال لم تكن نتيجة مباشرة للتغييرات التي أدخلت على الإضاءة أو غيرها من العوامل المادية. وبذا، انتقلت التجارب إلى مرحلة أخرى لمحاولة تفسير زيادة الإنتاجية. فأجريت سلسلة من التجارب كلٌ منها أدخل نوعاً معيناً من التغيير غير المادي في ظروف العمل ـ كفترات راحة صباحية ثم مسائية ـ على إحدى المجموعتين دون الأخرى. وفي كل مرة كانت إنتاجية عمل المجموعتين ترتفع، مما دلّ على أن الكفاية الإنتاجية لا تعتمدعلى هذه المتغيرات كذلك، ولكن على عوامل أخرى لم تكن آنئذ واضحة للباحثين. والدليل على ذلك أنه عندما أُلغيت كل المتغيرات المستحدثة وأُعيدت المجموعتين إلى أوضاع العمل السائدة قبل بدء التجارب، لوحظ استمرار الزيادة في إنتاج العمال.

وقد استخلص العلماء من هذه التجارب التي استمرت على مدى ست سنوات تقريباً عدة حقائق هامة غيّرت كثيراً من مفاهيم الإدارة التي كانت سائدة في هذا الوقت. فقد اتضح أن استجابة العمال بزيادة الإنتاج لم تكن بسبب المتغيرات المادية التي أُجريت، ولم تكن نتيجة أيٍ من المتغيرات غير المادية التي انطوت عليها التجارب. ولكنها كانت نتيجة عوامل غير متعمدة أو مقصودة انعكست آثارها في تغير الروح المعنوية للعمال. ولعل أهم هذه العوامل غير المتعمدة ذلك الانسجام والوئام والصداقة التي نشأت بين أفراد المجموعة العاملة وبعضها البعض[٣١]، وبينهم وبين المشرفين على التجربة من العلماء والموظفين بالمصنع. أي قد يكون أهم العوامل التي أدّت إلى زيادة إنتاج العمال هي قاعتهم باهتمام إدارة المصنع بهم ومعاملتهم معاملة طيبة واستثمار وقت وجهد ومال وفير لمحاولة فهمهم

(٣١) دكتور درويش، عبد الكريم، ودكتور تكلا، ليلى، أصول الادارة العامة. (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٧)، ص ١٠٢ ـ ١٠٤.

والعمل على راحتهم كوسيلة لزيادة إنتاجيتهم. وقد أدت هذه التجارب إلى إحداث تغيير فلسفي هام في مفهوم الإدارة، ونشأت على أثرها مدرسة العلاقات الإنسانية لتحتل مركز الصدارة في الفكر الإداري لسنوات طويلة.

ب ـ أساليب التجربة شبه المعملية:

نشأت نتيجة للصعوبات التي يتعرض لها أسلوب التجربة المعملي في مجال العلوم الاجتماعية. ولكن رغبة في الاستفادة من إيجابيات الأسلوب المعملي باستعمال أسلوب يقاربه قدر الإمكان في دقة القياس وفي الوقت نفسه يتجنب المشاكل السابق ذكرها ـ ذهب العلماء إلى استعمال أساليب شبه معملية. وهي أساليب علمية ولكنها تتميز بدرجة أقل من الدقة العلمية وأكبر من المرونة إذ يمكن تطويرها بما يتلاءم مع البيئة الاجتماعية التي يجري تقييمها. ولذا تعتبر أكثر ملاءمة لاحتياجات بحوث تقييم آثار ونتائج تنفيذ السياسة العامة.

وجوهر الاختلاف بين أسلوبي التجربة ـ المعملي وشبه المعملي ـ أن الأول يتحكم تحكماً كاملاً في كل المتغيرات التي يمكن أن تؤثر في نتائج التجربة، ولا يترك مجالاً لتأثير متغيرات غير تلك التي يختارها الباحث مسبقاً. أما الأسلوب شبه المعملي فلا يتقيد بهذه الدرجة من التحكم ويعترف بوجود عوامل ومتغيرات مختلفة ـ بعضها معروف وبعضها غير معروف ـ توجد في البيئة الاجتماعية وتؤثر بالضرورة في نتائج التجربة. ولذا يعتمد مثلاً على مقارنة مجموعتين متماثلتين بدون التمسك بالاختيار العلمي لهما. فقد يختار الباحث مثلاً فصلين دراسيين تُقاس في كلٍّ منهما المتغيرات المنشودة قبل وبعد تطبيق السياسة العامة على أحدهما دون الآخر[٣٢]. ويكون اختيار الأشخاص الذين تطبق عليهم التجربة بناءً على رغبتهم الشخصية وليس عشوائياً.

(٣٢) Weiss, Evaluation Research, pp. 73 - 78.

وتوجه لهذا الأسلوب من التقييم عدة انتقادات منها اختلاف الخصائص الشخصية للأشخاص الذين يشتركون في التجربة وتأثير ذلك في النتائج. وكذلك صعوبة تكوين فريق المقارنة نظراً لأن الاشتراك في التجربة اختيارياً(٣٣). إلا أنه رغم الصعوبات المنهجية التي تواجه أسلوب التجربة شبه المعملي، فهناك ميل إلى الاعتماد عليه باعتباره أقل جموداً من الأسلوب المعلمي من ناحية، وأدق من الأساليب غير المعملية من ناحية أخرى.

جـ - أسلوب التجربة غير المعملي (Non - experimental design):

على الرغم من الأهمية الخاصة التي يعطيها العلماء لأسلوبي التجربة المعملي وشبه المعملي، إلا أن أسلوب التقييم غير المعملي هو الأكثر شيوعاً واستعمالاً في تقييم برامج تنفيذ السياسة العامة. ومن أهم أسباب ذلك ما يلي:

أ - أن أغلب الذين يقومون بتقييم هذه البرامج، والذين يتلقون تقارير التقييم، ليسوا بالضرورة علماء متخصصين مدربين ومتمرنين على أساليب البحث العلمي المعملي. فمعظم الذين يمارسون تقييم برامج الحكومة إما سياسيون أو إداريون، محاسبون، اقتصاديون، مسؤولون عن الميزانية، وغيرهم. وبالتالي فالتقييم ليس هدفهم الوظيفي أو تخصصهم الرئيسي أو حتى أهم نشاطاتهم. كما أن المسؤولون الذين تقدم لهم تقارير التقييم - سواء كانوا أعضاء مجلس الأمة أو السلطة التنفيذية - قد لا يكونونَ متمكنين من أساليب البحث العلمي وبالتالي يفضلون بصفة عامة أساليب تقييم غير معملية يمكن فهمها واستيعابها بسهولة أكثر.

ب - أن المتطلبات المنهجية لأسلوب التقييم المعملي تكاد تكون مستحيلة في مجال الأبحاث الاجتماعية، كما يصعب في كثير من الأحيان تطبيق الأسلوب شبه المعملي. العوامل البيئية تحول أحياناً دون إمكان الاستفادة من هذين الأسلوبين.

(٣٣) Bozeman, Public Management and Policy Analysis, pp. 288 - 290.

جـ - أن الأسلوبين المعملي وشبه المعملي يتطلبان إنفاقاً كبيراً من الوقت والجهد والمال لكي يحققا نتائج مرضية. وقد لا تسمح الظروف السياسية بإرجاء اتخاذ قرار بالحكم على نتائج سياسة عامة معينة لفترة طويلة انتظاراً لما يسفر عنه التقييم العلمي الدقيق.

د - بعض المسؤولين السياسيين والإداريين لا يؤمنون بنتائج التقييم المعملي خصوصاً إذا انتهى إلى نتائج تخالف وجهات نظرهم، وعادة ما يعتبرون حكمهم على رأيهم الشخصي في جدوى السياسة العامة أكثر دقة من نتائج التقييم العلمي(٣٤).

وقد يكون أبسط نماذج الأسلوب غير المعملي هو جمع معلومات وحقائق دقيقة قدر الإمكان - باستعمال البحث الميداني، الاستقصاء، المسح، أو الملاحظة - قبل وبعد تطبيق السياسة العامة، وجمع هذه المعلومات من المستفيدين من السياسة العامة مباشرة. وكما هو واضح فهذا الأسلوب يفتقر إلى مستويات الدقة العلمية التي تميز الأسلوبين السابقين، إلا أنه يتميز بسهولة التطبيق، قلّة التكلفة، سرعة الإنجاز، وفائدة النتائج.

د - نظام ميزانية الخطط والبرامج (Planning Programming Budgeting System - PPBS):

بالإضافة إلى ما تقدم، نشأ نظام ميزانية الخطط والبرامج وانتشر استعماله بسرعة في الولايات المتحدة الأمريكية ومنها إلى دول أخرى أساساً كوسيلة للتأكد من أن القرارات الحكومية بشأن برامج العمل تقوم على أسس علمية رشيدة. وهذا الأسلوب - الذي يعتمد في جوهره على نظرية النظم (Systems Theory) - هو طريقة لإعداد الميزانية العامة للدولة تركز على مقارنة استعمالات مختلفة تخصص لها موارد الدولة باعتبارها مدخلات، بالمخرجات التي يتوقع الحصول عليها نتيجة هذا الإنفاق. وهدف النظام هو

(٣٤) Ibid., pp. 290 - 291.

التحديد الكمي - كلما أمكن - لنتائج البرامج الحكومية، ثم محاولة تخفيض تكلفة الحصول على هذه النتائج بقصد تحقيق زيادة في المردود أو المنفعة عن التكلفة(٣٥).

وتتلخص الخطوات التي تتبع في هذا الأسلوب فيما يلي:

أ - تحديد أهداف برنامج العمل الحكومي بكل وضوح ودقة.

ب - استخلاص مقاييس أو مؤشرات يمكن استعمالها لقياس آثار أو مخرجات كل برنامج.

جـ - حساب تكلفة كل وحدة من هذه المخرجات، مما يساعد المسؤولين على مقارنة تكلفة البرنامج بالمنفعة التي تتحقق من تنفيذه.

د - استعمال نفس الأسلوب في حساب تكلفة الوحدة من المخرجات في حالة تطبيق برامج عمل بديلة.

هـ - وبذا يمكن للمسؤولين عن رسم السياسة العامة اتخاذ قرار رشيد بتطبيق حل بدل آخر بناء على أفضليته من حيث معدل التكلفة إلى المنفعة.

وكما سبق الذكر، فقد نشأ نظام ميزانية الخطط والبرامج في إطار بحوث إعداد الميزانية العامة لوزارة الدفاع الأمريكية في عهد وزيرها الأسبق روبرت ماكنمارا (Robert McNemara) ففي ١٩٦١ اتبع هذا النظام في وزارة الدفاع كوسيلة لتقييم تكلفة/ منفعة نظم التسليح والدفاع المختلفة. وقد ترتب على نجاح استعماله في وزارة الدفاع أن أصدر الرئيس الأمريكي آنئذ - ليندن جونسون (L. B. Johnson) أمره بتعميم استعماله في كل إدارات الحكومة الاتحادية.

غير أن تطبيق النظام في قطاعات النشاط الخدمي غير العسكري لم يحظ بنفس النجاح الذي حققه في القطاع العسكري. وظهرت صعوبات

(٣٥) Dye, Understanding Public Policy, pp. 334 - 335.

ومشاكل عملية أضعفت بسرعة من الحماس العام الذي حظي به هذا الأسلوب. وقد يكون من أهم هذه العقبات ما يلي:

أ - صعوبة تقدير ثمن أو وضع قيمة مادية أو كمية لبعض البرامج الاجتماعية. فمثلاً كيف نسعّر محو الأمية في أيّ دولة؟

ب - صعوبة مقارنة معدلات التكلفة/ المنفعة لبرامج اجتماعية بديلة. إذ كيف يمكن مقارنة التكلفة/ المنفعة لبرنامجين بديلين، الأول في قطاع التعليم، والثاني في الصحة العامة مثلاً؟

جـ - البرامج البديلة التي ترسمها الحكومة تخدم عادة فئات مختلفة من المجتمع. بالتالي كيف يمكن مقارنة الفوائد التي تعود من الإنفاق على التعليم الجامعي، بتلك التي تعود من محو الأمية، علماً بأن البرنامجين يخدمان فئات اجتماعية مختلفة.

د - هناك اعتبارات سياسية - منبعها القيم الاجتماعية - تؤثر في قرارات المسؤولين بدرجة أكثر أهمية من اعتبارات التكلفة/ الفائدة.

وقد ترتب على هذه المشاكل وغيرها أن فقد نظام ميزانية الخطط والبرامج كثيراً من بريقه ولم يعد ينظر إليه على أنه الأسلوب الأمثل لاتخاذ القرارات بالحكم على جدوى وآثار سياسات عامة. ولكنه أصبح واحداً من الأساليب التي يمكن استعمالها آخذاً في الاعتبار الحدود على فائدته.

هـ - المؤشرات الاجتماعية (Social indicators):

هناك محاولات عديدة - يتزعمها علماء الاجتماع وغيرهم في الولايات المتحدة - للاتفاق على مجموعة من المؤشرات التي تستعمل لقياس «صحة» المجتمع والحكم على ما إذا كانت سياسات الحكومة تساهم في تقدم أو تأخر المجتمع. وترجع فكرة هذه المؤشرات إلى النصف الثاني من الستينات، وإن كانت جذورها تمتد إلى أوائل الثلاثينات، باعتبارها وسيلة لتقييم نوعية الحياة في مجتمع معين وبالتالي الحكم على سياسات حكومية

بالنجاح أو الفشل[٣٦]. وينادي أنصار هذه الحركة بمطالبة الرئيس الأمريكي بإعداد «تقرير اجتماعي» سنوي مشابه لتقريره الاقتصادي لتقييم حالة البلاد الاجتماعية، على أن يستعمل هذا التقرير كوسيلة للحكم على فعالية السياسات التي تتبعها الحكومة في رفع مستوى نوعية حياة المواطنين.

والمقصود بالمؤشرات الاجتماعية مجموعة من الحقائق الكمية التي تعتبر دليلاً أو علامة عن أوضاع اجتماعية معينة[٣٧]. وتستمد فكرة المؤشرات الاجتماعية جاذبيتها من النجاح الذي حققه الاقتصاديون في استخلاص مؤشرات اقتصادية مقبولة ومفيدة في بيان ما إذا كان المجتمع يحقق تقدماً أو تأخراً في حياته الاقتصادية مثل معدل الدخل القومي ومتوسط الدخل الفردي. ويفترض أنصار حركة المؤشرات الاجتماعية أن وجود مثل هذه المؤشرات للحياة الاجتماعية، والتقرير الاجتماعي السنوي سيحققان فائدتين هامتين:

أ ـ أنهما سيركزان الانتباه على أوضاع اجتماعية معينة وبذا يساعدان على تحديد الأولويات والاهتمامات بقدر أكبر من الحكمة والرشد.

ب ـ وأنهما سيساعدان على تقدير مدى نجاح سياسات معينة وذلك بإبراز ما ترتب عليها من تطور في بعض مقاييس الحياة الاجتماعية على مدى فترة زمنية معينة[٣٨].

ويبذل العلماء جهوداً كبيرة في سبيل الكشف عن مؤشرات اجتماعية يعتمد عليها ويعتد بها. ومن المؤشرات المستعملة حالياً في قياس نوعية الحياة معدل وفيات المواليد في كل ألف مولود، معدل وفيات الأمهات عند الوضع في كل مائة ألف حالة، معدل الوفيات نتيجة حوادث السيارات في كل مائة ألف من السكان، معدل الوحدات السكانية اللائقة لكل مائة ألف مواطن، معدل

(٣٦) Bozeman, Public Management and Policy Analysis, pp. 298 - 299.

(٣٧) Dye, Understanding Public Policy, pp. 335 - 336.

(٣٨) Ibid., p. 336.

التعليم (قراءة وكتابة على الأقل) في المجتمع، وغير ذلك[٣٩].

وكما سبق القول، وقد وصلت القناعة بأهمية المؤشرات الاجتماعية لدرجة بذل عدة محاولات لإصدار قانون يطالب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم تقرير سنوي إلى الكونجرس يشرح فيه الحالة الاجتماعية للمجتمع والمشاكل التي تواجهه والتطورات التي حدثت فيه على مدار السنة خاصة كنتيجة لما تطبقه الحكومة من سياسات عامة[٤٠].

وعلى الرغم من وجاهة فكرة المؤشرات الاجتماعية وفائدتها في ذاتها، إلا أن هذه الجهود لم تكلّل بعد بالنجاح سواء في الاتفاق على المؤشرات الاجتماعية، أو إصدار قانون التقرير الاجتماعي المشار إليه. ومن أهم أسباب هذا الفشل ما يلي:

أ ـ وجود اختلاف في الرأي حول تعريف المقصود بالمؤشرات الاجتماعية. فالبعض يراها معبّرة عن قيم اجتماعية معينة وليست مجرد مقاييس كمية لبعض الظواهر الاجتماعية. بناءً عليه يثور التساؤل عن مَن الذي يملك حق الحكم بأن حال المجتمع الآن أفضل أو أسوأ مما كان عليه قبل عام مضى أو أكثر.

ب ـ ينطوي الأخذ بفكرة المؤشرات الاجتماعية والتقرير الاجتماعي السنوي على تحيّز سياسي في جانب التوسع في دور الحكومة في تحسين حال الطبقات الفقيرة والأقليات واستعمال أموال الخزينة العامة في توفير الرعاية الاجتماعية لهم. ويمثل هذا فكراً ليبرالياً يتعارض مع الفكر التقليدي المحافظ الذي يفضل الحدّ من دور الحكومة، ولا يؤمن بقدرتها على تحقيق أهداف اجتماعية، أو حتى بمسؤوليتها عن أوضاع المواطنين الاجتماعية.

(٣٩) انظر الجدول المرفق الذي يتضمن مؤشرات اجتماعية مقترحة للولايات المتحدة الأمريكية. والجدول مستمد من Dye, Understanding Public Policy, p. 337.

(٤٠) Bozeman, Public Management and Policy Analysis, pp. 298 - 299.

القائمة كبيراً كلما صعب على المسؤولين الأخذ بنتائج تقييم انتهى إلى ضرورة اتباع سياسات بديلة كلية. ولذا تميل الحكومة في هذه الحالة إلى عدم قبول نتائج التقييم، وإجراء بعض التعديلات الطفيفة على السياسات والبرامج القائمة لإرضاء الضغوط المختلفة.

٦ـ تتطلب دراسات وبحوث تقييم السياسة العامة وقتاً وجهداً ومالاً وأخصائيين. كما قد يلزم لحسن سير العمل في تنفيذ بحوث التقييم فرض قيود على البيروقراطية المسؤولة عن السياسة العامة. فقد يطلب منها عدم إجراء أية تغييرات في نظام العمل وإجراءاته والقائمين عليه وغير ذلك إلا بعد انتهاء بحوث التقييم. وحيث أن بحوث التقييم مكلفة مادياً وتتطلب وقتاً طويلاً، فكثيراً ما تجد الأجهزة التنفيذية صعوبة في الاستجابة لهذه المتطلبات أو في تبريرها. الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم الموافقة على بدء التقييم أصلاً أو عدم التعاون في تنفيذه. والنتيجة في كلى الحالتين عدم الاستفادة من بحوث التقييم في تحقيق أهداف المشرع والمجتمع.

رغم كل هذه العقبات وغيرها، تعتبر البحوث العلمية لتقييم السياسة العامة أداة هامة وقوية وموضوعية لتحليل السياسات الحكومية وبرامج العمل في تنفيذها. ورغم ما يعتريها من قصور منهجي، فلا شك أنها تنطوي على فوائد كثيرة خصوصاً إذا وجدت النيّة السياسية للاستفادة منها في الحكم على نجاح سياسات الحكومة وبرامجها التنفيذية. وقد كان هذا سبباً في النجاح الكبير الذي حققته في خدمة أهداف رفع مستوى العمل الحكومي، والتوسع الكبير في الاستفادة منها في كثير من الدول المتقدمة.

الجزء الخامس

مهنة دراسة السياسة العامة

أ ـ مقـدمـة.
ب ـ أخصائي أو محلّل السياسة العامة: مَن هو؟
جـ ـ دوافع وتدريب محلّل السياسة العامة.
د ـ طبيعة عمل محلّل السياسة العامة.
هـ ـ مؤهلات محلّل السياسة العامة.

أ ـ مقـدمـة

الأجزاء السابقة من هذا الكتاب تناولت بالشرح والتحليل دراسة السياسة العامة كعلم اجتماع تطبيقي يقوم على أساس اتباع أساليب علمية موضوعية لرسم وتنفيذ وتقييم السياسات الحكومية باعتبار أن الأخيرة هي ما تقوم به الحكومة من أعمال لحل مشاكل المجتمع، توفير احتياجاته، وتحقيق أهدافه. وقد تبين أن دراسة السياسة العامة وسيلة علمية يمكن للمواطن في المجتمع الديمقراطي استعمالها لفهم حقيقة العمل الحكومي والحكم على فائدته وجدوى استمرارية الإنفاق عليه من المال العام. كما أنها أداة علمية تكاد تكون ضرورية للمسؤولين عن رسم وتنفيذ سياسات الحكومة وتقييم نتائجها وآثارها سواء كان هؤلاء المسؤولين حكوميين أو غير حكوميين. واستعمال المواطن والمسؤولين لهذه الأساليب العلمية قد يكون بطريق مباشر ـ أي أنهم يقومون بها بأنفسهم ـ أو يكون بطريق غير مباشر ـ أي بالاستعانة بمن أطلق عليه محلّل السياسة العامة، وهو شخص متخصّص في، ومتمكن من، الأساليب العلمية لدراسة وتحليل السياسة العامة.

والواقع أنه قد يكون من الصعب على المواطن دراسة ما تمارسه الحكومة من أعمال بنفسه مستعملاً الأساليب العلمية التي أشرنا إليها في الفصول السابقة. فإعداد وتنفيذ خطة لتحليل سياسة عامة يتطلب ـ كما سبق القول ـ استثماراً كبيراً من الوقت والجهد والمال يندر أن يتوافر لمواطن أو أن يوجد ما يكفي لتبرير إنفاقه. كما أن القيام بهذا العمل يتطلب خلفية علمية

١٣٧

وتخصصاً ومهارة في دراسة السياسة العامة كعلم وأساليب تحليلها وتقييمها لا يتوافران عادة إلا لمن تلقى هذه الدراسات على مستوى التعليم الجامعي ومارسها في عمل وظيفي لمدة طويلة. بالإضافة إلى هذا، فهناك جانب عملي آخر يحول دون المواطن والقيام بنفسه بالدراسة العلمية للسياسة العامة. ذلك أن هذه الدراسة تتطلب أن يتمكن المواطن من الوصول إلى مصادر المعلومات بسهولة، وأن يتمتع بحق جمع أنواع كثيرة من البيانات والحقائق والآراء اللازمة للدراسة والتي توجد لدى موظفين رسميين ليس للمواطن سلطة رئاسة مباشرة عليهم. ومن النادر ـ بناءً على ذلك ـ أن يتمكن المواطن العادي من تحقيق هذا، إلا إذا أعطى صفة رسمية يكتسب من خلالها شرعية، أو حصل على تصريح ودعم قوي المفعول من صاحب السلطة. لهذه الأسباب، فمن النادر أن يتولى المواطن بنفسه القيام ببرنامج عمل كامل لدراسة سياسة عامة وإعداد تقرير عنها. وغالباً ما يكتفي بالحكم على ما تمارسه الحكومة بالاعتماد على الانطباع الشخصي والأساليب التقليدية.

وبنفس المنطق قد يصعب على المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين القيام مباشرة باستعمال الأساليب العلمية التي تنطوي عليها دراسة السياسة العامة. ويحول دون ذلك نفس العقبات التي تواجه المواطن، وبالإضافة إليها عقبات أخرى تتعلق بطبيعة التخصّص الوظيفي وضغوط العمل وواجبات الوظيفة التي لا تسمح بفسحة من الوقت الإضافي الذي يستطيع المسؤول استغلاله في تحليل وتقييم السياسة العامة. لذا، ولكي لا يتهم المسؤول بالتحيّز في حكمه على السياسات العامة التي يشرف على تنفيذها، يعتمد غالباً على أحد أسلوبين:

أ ـ إتباع أساليب تقليدية في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة، على الرغم من اعتمادها على الانطباعات والآراء الشخصية وافتقارها ـ إلى حدٍّ كبير ـ إلى الموضوعية.

ب ـ أو التعاقد مع شخص أو جهاز متخصّص للقيام بالدراسة الازمة

بالنيابة عنه متبعاً في ذلك الأساليب العلمية، وإعداد تقرير لصاحب السلطة لاتخاذ القرار المناسب بشأن ما يتضمنه من توصيات.

ومحور البحث في هذا الجزء الأخير من الكتاب هو هؤلاء المتخصصين في دراسة وتحليل السياسة العامة. ما هي مؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية؟ ما هي الشروط الواجب توافرها فيهم للنجاح في أعمالهم؟ ما هي أنواع الوظائف التي يشغلونها، وفي أيّ المنظمات توجد؟ ما هو نوع التعليم والتدريب اللازم لحسن إعدادهم؟ هذه وغيرها تساؤلاء تنصب في جوهرها على ممارسة مهنة حديثة هي مهنة تحليل السياسة العامة، ويطلق على القائمين بها أسماء مختلفة منها أخصائيوا السياسة العامة (Public policy specialists) أو أخصائيوا تحليل السياسة العامة (Public policy analysts) أو محللوا السياسة العامة (Policy analysts) كما أنهم يشغلون وظائف ذات القاب مختلفة تبعاً للأجهزة التي يعملون فيها.

وكما سبق القول، فقد نشأت هذه المهنة الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية في السبعينات واتسعت بسرعة فائقة وانتشرت منها إلى دول أخرى نتيجة للنمو والتطور السريعين في علم دراسة السياسة العامة والنجاح الذي حققه.

ب ـ أخصائي أو محلّل السياسة العامة: مَـن هــو؟

محلّل السياسة العامة هو شخص يمتهن أعمال رسم وتحليل وتقييم السياسة العامة باعتبارها تخصصه العلمي والتعليمي من ناحية، والمهني الوظيفي من ناحية أخرى. وقد تكون هذه مهنته الوحيدة، بمعنى أنه يشغل واحدة من مجموعة من الوظائف في مدرج وظيفي يتخصص العاملين فيه في دراسة السياسة العامة. كما قد يجمع بين التخصّص في دراسة وتحليل السياسة العامة وتخصّص علمي ومهني آخر.

وتوجد وظائف محللوا السياسة العامة في مؤسسات حكومية وغير حكومية متعددة. فكثير من أجهزة الحكومة الأمريكية المسؤولة عن تنفيذ سياسـات عامـة هامـة قد تكوّن في ديوانهـا العـام مدرج من الوظائف هدفهـا دراسـة المشـاكل العامـة التـي تدخـل في نطـاق مسـؤولية هذا الجهاز، تحليل أسـاليب العمل المتبعة، والتوصيه ـ على أسس علمية موضوعية ـ بسياسات او أساليب عمل بديلة تعدّ بتحقيق الأهداف بقدر أكبر من النجاح والفعالية. وشاغلوا هذه الوظائف ليسوا مسؤولين عن التنفيذ الفعلي لخطط وبرامج العمل لتحقيق أهداف السياسة العامة، ولكنهم يعملون كمستشارين في رسم السياسات وخطط وأساليب التنفيذ وتحليلها للتأكد من أنها تمثل أفضل الخيارات.

وقد آن الأوان ان تفكر وزارات وأجهزة السلطة التنفيذية في دولة الكويت تفكيراً جدياً في تكوين مجموعات مماثلة من الوظائف. فيمكن مثلاً

أن تنشأ في ديوان عام وزارة الصحة ووزارة التربية والهيئة العامة للإسكان وغيرها مجموعات من الوظائف التي تتخصص في دراسة السياسات العامة التي تقع في نطاق مسؤولية كل واحد من هذه الأجهزة، تحليلها علمياً، وإعداد تقارير تفصيلية تتضمن توصيات تساعد على تحسين عمليات رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة وإقامة عمليات اتخاذ القرارات بشأنها على أسس علمية عقلانية رشيدة.

كما توجد وظائف محلّل السياسة العامة كذلك في قمـة السلطة التنفيذية ذاتهـا ودورهـا في هذا المسـتوى بالـغ الأهمية. فالمكتب التنفيذي للرئيس الأمريكي (Executive Office of the President) يضم حالياً عدداً من أخصائيوا السياسة العامة الذين يتولون دراسة المشاكل العامة ومقترحات السياسة العامة التي تتقدم بها أجهزة السلطة التنفيذية أو غيرها، ويقدمون لرئيس الجمهورية توصياتهم بما يرون أن تكون عليه سياسة الحكومة. كما يلعب هؤلاء الأخصائيون دوراً آخر لا يقلّ أهمية ولكن في اتجاه معاكس. إذ يمكنهم بحكم مراكزهم وتبعيتهم وصلتهم المباشرة برئيس السلطة التنفيذية أن يدفعوا إدارات وأجهزة الحكومة إلى اتباع أساليب موضوعية علمية في إعداد مقترحات بشأن سياسـات عامة يقترحـون إصدارها، أو خطط عمل وأساليب تنفيذية يرغبون اتباعها. وبذلك فهم يساهمون بطريق غير مباشر في رفع مستوى العمل الحكومي. ويمكن تصور وجود جهاز مماثل من أخصائيوا السياسة العامة في الديوان الأميري لدولة الكويت وفي الأمانة العامة لمجلس وزرائها يعمل كلٌ منهما تحت رئاسة وبتوجيه من أمير البلاد ورئيس مجلس الوزراء على التوالي، وتكون وظيفته تحقيق أهداف مماثلة لما يقوم به أقرانهم في المكتب التنفيذي للرئيس الأمريكي.

ولا يقتصر وجود وظائف محلّل السياسة العامة على السلطة التنفيذية، بل توجد أيضاً في أجهزة السلطة التشريعية. فهذه الوظائف تعتبر عنصراً رئيسياً بين وظـائف المساعـدين الفنيين الملحقين بمكاتب أعضـاء الكونجرس

١٣٩

... [illegible] ... التي تدخل في [illegible] اهتمامات العضو - وبصفة خاصة التي تهم دائرته الانتخابية، دراسة سياسات العمل الحكومي لحل هذه المشاكل، والبحث عن بدائل أفضل - من وجهة نظر العضو - ليقوم بدفعها في مجال الحوار السياسي والعمل التشريعي. وليس القصد من هذا اقتراح أن الدوافع الشخصية والانتخابية هي المحدّد الرئيسي لاختيار السياسة العامة التي يتبناها النائب. إذ لا شك في أن قرار النائب بأفضلية سياسة عامة يتأثر باعتبارات قومية حزبية انتخابية وشخصية معقدة تخرج عن نطاق البحث الحالي. وكما هو الحال في السلطة التنفيذية، فقد يترتب على التقارير التي يقدمها محلّل السياسة العامة للنائب الأمريكي أن يثير الأخير أسئلة تؤدي بالسلطة التنفيذية إلى القيام بدراسات مماثلة استعداداً للدفاع عن وجهة نظرها في كيفية علاج المشكلة العامة موضع البحث. ومن شأن هذا أن يؤدي إلى رفع مستوى العمل الحكومي عامة، ورسم وتنفيذ السياسة العامة خاصة.

وبالإضافة إلى وجود هذه الوظائف في الكونجرس الأمريكي، توجد أيضاً في أجهزة الرقابة التابعة للسلطة التشريعية، مثل ديوان المحاسبة (General Accounting Office) وحيث إن رسالة هذه الأجهزة هي أساساً تقييم أداء السلطة التنفيذية، فلا شك أن دراسة السياسة العامة وأساليب التحليل العلمية التي تتبع فيها تمثل عنصراً هاماً في السعي إلى رفع مستوى بأجهزة الحكومة والمساهمة بطريق غير مباشر في حل مشاكل المجتمع بقدر أكبر من الفعالية والاقتصاد.

وهناك شبه إجماع على أن أحد أسباب ضعف مجلس الأمة الكويتي هو إفتقاره إلى جهاز من الوظائف التي يشغلها مساعدون على درجة عالية من التخصص والعلم والخبرة يعاونون النواب بدراسة ما يطرح عليهم من أمور. ولعل مما قد يخدم المصلحة العامة أن تتضمن هذه الوظائف المعاونة عدداً من المتخصصين في دراسة وتحليل السياسة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، يحسن

أن يدعم ديوان المحاسبة بعدد من أخصائيو السياسة العامة تكون مهمتهم - كزملائهم في مجلس الأمة - دراسة السياسات المتبعة لحل المشاكل العامة، تقييم مدى نجاحها في تحقيق الأهداف، واقتراح سياسات وإجراءات عمل بديلة معتمدين في ذلك على اتباع أساليب بحث علمية موضوعية.

وبالإضافة إلى وجودهم وأهميتهم للسلطتين التنفيذية والتشريعية، فوظائف محلّل السياسة العامة توجد كذلك وتلعب دوراً هاماً في أجهزة غير حكومية. فالجمعيات الأهلية والخاصة - أو جمعيات النفع العام الكويتية مثلاً - لها دور هام في النشاط الهادف لرسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة التي تدخل في تخصصاتها واهتماماتها. فللجمعية الطبية الأمريكية مثلاً (The American Medical Association) دور جوهري ومحوري في كل ما يتعلق بالسياسات العامة للرعاية الصحية والخدمات الطبية وتعليم العلوم الطبية في الولايات المتحدة الأمريكية. وقد تكتسب جمعية الأطباء الكويتية مكانة مماثلة في القوة والتأثير في النظام السياسي الكويتي الأمر الذي يمكّنها من المساهمة بدور حيوي في رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة في المجال الصحي. ولغرفة تجارة وصناعة الكويت مكانة على درجة كبيرة من القوة، ويبدو أنها تتمتع بقدر كبير من النفوذ والتأثير في رسم السياسة العامة[1]. وبالتالي يمكن لهاتين المؤسستين وأمثالهما الاعتماد على أخصائي السياسة العامة لدراسة وتحليل السياسات الحكومية التي تهمهم وإعداد تقارير بالتوصيات المناسبة عنها التي تمكّنهم من المشاركة الإيجابية الفعّالة في العملين السياسي التشريعي والتنفيذي.

كما تكونت في الولايات المتحدة شركات إستشارية متخصصة - مثل (Rand corporation) - تعمل للربح عن طريق التعاقد مع أجهزة حكومية

---

(١) دكتور شحاته، طايل، ودكتور أبو إسماعيل، فؤاد أبو الفتوح، غرفة تجارة وصناعة الكويت. مراجعة الدكتور محمد الربيعي. (الكويت: مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، إدارة التأليف والترجمة، ١٩٨٤ - ١٩٨٥).

١٤٠

وغير حكومية وحتى بعض الشركات بقصد القيام بدراسات وإعداد تقارير عن سياسات عامة معينة. كما توجد في الولايات المتحدة أيضاً أجهزة استشارية ليس هدفها الربح، وإنما خدمة الصالح العام من خلال العمل المستقل عن الجهاز الحكومي، مهمتها البحث عن أفضل حلول لمشاكل المجتمع. ومن أمثلة هذه المؤسسات (The Brookings Institution) وتعمل هذه الأجهزة بدافع من اهتمامات أعضائها مباشرة ورغبتهم في توجيه اهتمام الحكومة والمجتمع إلى مشاكل جديدة أو متوقعة. كما تعمل بناءً على - أو بتعاقد مع - جهاز حكومي أو منظمة غير حكومية لدراسة مشكلة معينة والتوصية بشأنها. ولذا فهذين النوعين من المنظمات يعتمدان حالياً على جهاز من الوظائف التي يشغلها محللون للسياسة العامة معينين إما بصفة دائمة أو مؤقتة تبعاً لأنواع وطبيعة الدراسات التي يكلفون بها.

ومؤسسة الكويت للتقدم العلمي ومعهد الكويت للأبحاث العلمية نموذجين كويتيين للنوع الأخير من الأجهزة التي تدرس السياسة العامة وتعدّ توصيات بشأنها بدافع من الخدمة العامة وليس الربح. والواقع أن الكويت بحاجة ماسة إلى إنشاء معهد للأبحاث الاجتماعية يعمل على غرار معهد الكويت للأبحاث ولكن يتخصص في ويشجع على البحث العلمي في المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تواجه المجتمع. والرأي عندي أن أهمية هذه المؤسسة المقترحة لا تقل - بل قد تزيد - عن أهمية معهد الكويت للأبحاث العلمية.

أخيراً، يوجد فريق آخر من أخصائيوا السياسة العامة في الجامعات الأمريكية. فكما سبق القول، أن نشأة هذا الحقل العلمي التطبيقي كان مرجعه لأساتذة العلوم السياسية والإدارة العامة وغيرهم الذين استعانت الحكومة الأمريكية بتخصصاتهم وخبراتهم في القيام بدراسات وتحليل سياسات معينة. وقد تكوّن نتيجة جهود هؤلاء العلماء حقل جديد من حقول المعرفة احتل مكانة مرموقة في مناهج الدراسة والتعليم

تركز في أقسام العلوم السياسية، الإدارة العامة، والسياسة العامة في الجامعات الأمريكية الكبرى. كما تكون عدد كبير من أعضاء هيئة التدريس الذين تخصصوا في هذا الحقل وأصبحوا أساتذة لهذا العلم، وأخصائيون ممارسون لمهنة تحليل السياسة العامة. ولا شك أن كثيراً من الأجهزة الحكومية وغير الحكومية تعتمد اعتماداً رئيسياً على أساتذة الجامعات المتخصصين في السياسة العامة للقيام بما يحتاجونه من دراسات.

بناء عليه، فقد اتسع مجال امتهان دراسة وتحليل السياسة العامة توسعاً كبيراً ووجد في أمريكا آلاف من الوظائف الحكومية - على المستويات الثلاث الاتحاد والولاية والمدينة - وغير الحكومية يتخصص شاغلوها في دراسة وتحليل وتقييم سياسات العمل الحكومي وأساليب تنفيذه.

جـ ـ دوافع وتدريب محلّل السياسة العامة

يثور التساؤل عن الدوافع والأسباب التي من أجلها يختار بعض الأشخاص التخصّص العلمي ـ في امتهان ـ دراسة وتحليل وتقييم السياسة العامة. وقد انتهى العلماء إلى وجود أربعة مجموعات رئيسية من هذه الدوافع، وأنه بناءً عليها تتضح بعض أسباب اختلاف أخصائيوا السياسة العامة في تدريبهم وأساليب عملهم[٢].

١ ـ دوافع علمية:

فالبعض ـ من أساتذة الجامعات خاصة ـ يدرس السياسة العامة كمصدر للمعرفة والعلم وليس كوسيلة للإصلاح والتطوير الفعلي لكيفية قيام الحكومة بخدمة المجتمع. وهؤلاء العلماء يعتبرون دراسة السياسة العامة غاية في ذاتها، شأنهم في ذلك شأن علماء الطبيعيات الذين يهتمون بالعلم لذاته ولفهم الظواهر الطبيعية المحيطة بالبشر، ويتقنون استخدام أساليب البحث العلمي للكشف عن الحقائق بغض النظر عن النتيجة التي ينتهون إليها من الناحية العملية التطبيقية.

ودراسة السياسة العامة في هذه الحالة هي محاولة لفهم ماهيتها وكيفية قيام الحكومة برسمها وتنفيذها وتقييمها. ولا يهم الدارس في هذه الحالة الاستفادة من نتائج هذه الدراسة في تطوير السياسة العامة وأساليب العمل

(٢) Melvin J. Dubnick and Barbara A. Bardes, Thinking About Public Policy: A Problem Solving Approach. (New York: John Wiley and Sons, 1983), pp. 256 - 281.

الحكومي إلى الأحسن. وقد تكون وجهة النظر هذه مصدر إحباط للمسؤولين الحكوميين الذين يتلهفون عادة على تلقي مقترحات المتخصصين بشأن حلول بديلة للمشاكل الاجتماعية التي تواجههم.

٢ ـ دوافع مهنية:

وتعتبر دراسة السياسة العامة في هذه الحالة مدخلاً طبيعياً للتخصّص الوظيفي طويل المدى، وللمساهمة في الخدمة العامة عن طريق العمل الإيجابي لتحسين أساليب رسم وتنفيذ وتقييم السياسات الحكومية. وبناءً عليه، يرى أنصار هذا الاتجاه أن الدافع الرئيسي للتخصّص في دراسة السياسة العامة هو الخدمة العامة، والمساهمة بدور إيجابي عملي في إحداث تطوير في أساليب العمل الحكومي بما يحقّق للمجتمع خدمات عامة أفضل. وتصبح أساليب البحث العلمي في السياسة العامة أدوات ووسائل لضمان أن تكون قرارات الحكومة أكثر رشداً وعقلانية.

٣ ـ دوافع سياسية:

يرى أنصار هذا الرأي أن الدافع الرئيسي ـ بل الوحيد ـ لدراسة السياسة العامة هو دافع سياسي. فدراسة السياسة العامة هدفها تبرير سياسات معينة تبنتها الحكومة، والدفاع عنها باعتبارها أمثل أو أفضل البدائل المتاحة لحل المشاكل العامة. ويرى هؤلاء أن طبيعة دراسة السياسة العامة وغايتها سياسية في المقام الأول. فهي ليست نشاطاً لأساتذة أو علماء ينشدون العلم لذاته. ولكنها اتباع أساليب البحث العلمي، ليس حتماً بقصد البحث عن أفضل البدائل، بل بقصد الكشف عن حجج ومبررات قوية لاتباع سياسة معينة اختارها صاحب القرار السياسي مسبقاً بناءً على حكمته السياسية ورأيه في توزيع القيم والمكاسب بين فئات المجتمع.

٤ ـ دوافع إدارية:

وأخيراً فللتخصّص في دراسة وتحليل السياسة العامة دوافع إدارية. فالمسؤولون عن تنفيذ السياسة العامة بحاجة إلى فهم ماهية السياسة العامة

على حقيقتها، أهداف ونوايا المشرّع من إقرارها، ومختلف الأساليب التي يمكن اتباعها لتنفيذ السياسة العامة وكيفية المفاضلة بينها. ودراسة وتحليل السياسة العامة في هذه الحالة هي أداة وأسلوب علمي يساعد على كفاءة وفعالية التنفيذ الفعلي للسياسة العامة، إذ أنها تستعمل أساليب البحث العلمي لمساعدة المسؤول التنفيذي على وضع خطط وبرامج ومشروعات العمل اللازم لتنفيذ السياسة العامة، في تكوين البيزوقراطية النماط بها التنفيذ، وفي إدارة العمل التنفيذي فعلاً بأسلوب يحقّق الأهداف بكفاءة وفعالية.

د ـ طبيعة عمل محلّل السياسة العامة

الصفة الرئيسية المميزة لعمل أخصائيو السياسة العامة هي أنها استشارية. فسواء كان الأخصائي يعمل في خدمة إحدى الوزارات، قمة السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، أو إحدى المنظمات غير الحكومية، فهو يمارس عمله باعتباره مستشاراً. فأخصائي السياسة العامة يعمل في خدمة مسؤول صاحب سلطة، بناء على تكليف منه، وفي إطار وحدود هذا التكليف. وهو لا يملك سلطة القيام بدراسة سياسة عامة ـ بكل ما ينطوي عليه ذلك من جمع معلومات وإنفاق وقت وجهد ومال ـ إلا إذا كان ذلك بناءً على طلب من صاحب السلطة. أكثر من ذلك، إن محلّل السياسة العامة لا يملك سلطة اتخاذ قرار بشأن مصير التوصيات التي تنتهي إليها دراسته وتحليله. فهذه التوصيات تقدم لصاحب السلطة الذي يملك حق رفضها والمطالبة بمزيد من الدراسة، حفظها وعدم التصرف بناء على ما جاء بها، أو إقرارها كلياً أو جزئياً والتصرف بناءً عليها في إطار سلطته واختصاصه. وفي هذه الحالة تصبح الآراء التي يعبّر عنها في هذه الحالة أفكاره هو وليست أفكار المستشار، ويصبح هو المسؤول عنها وليس المستشار[٣]. أي أن علاقة محلّل السياسة العامة بصاحب السلطة لا تختلف كثيراً عن علاقة المحامي بموكله. فعلى الأول أن

---

(٣) لتحليل طبيعة العلاقة بين الوظائف التنفيذية والاستشارية بقدر أكبر من التفصيل، انظر دكتور هاشم، زكي محمود، تنظيم وطرق العمل. (الكويت: مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٤)، ص ١٤٣ ـ ١٥٤.

يدرس ويرشد وينصح ويسعى إلى إقناع موكله، ولكن سلطة اتخاذ القرار بالتصرف من عدمه تبقى دائماً في يد الموكل.

من ناحية أخرى، فقد يعمل أخصائي السياسة العامة كموظف دائم في جهاز حكومي أو غير حكومي، وفي هذه الحالة لا يختلف وضعه عن أيّ موظف مهني متخصص آخر يعمل في هذا الجهاز. أو قد تكون علاقته بهذا الجهاز علاقة تعاقدية محدودة بقيامه بإنجاز دراسة معينة نظير الأجر المتعاقد عليه. وفي هذه الحالة يتطلب الأمر أن تتضح معالم هذه العلاقة للطرفين بكل وضوح. فيجب أن يكون التعاقد مكتوباً بحيث لا ينشأ خلاف حوله. وأن يتضمن من بين نصوصه تحديداً واضحاً للدراسة المطلوب القيام بها، اهدافها، أساليب العمل التي تتبع، الصلاحيات التي يتمتع بها محلّل السياسة العامة في ممارسته للدراسة، مصادر المعلومات التي يعتمد عليها وكيفية حصوله على ما يريد من معلومات، التزامات الجهاز المتعاقد، مدة العقد، نوع أو أنواع التقارير التي يقدمها الأخصائي، أسلوب تقييم تقارير التحليل، تكلفة الدراسة وأسلوب ومواعيد دفعها، والتحكيم الذي قد يتبع في حالة اختلاف وجهات النظر بين الطرفين.

ونظراً لحداثة العهد بهذا النوع من التعاقدات، فكثيراً ما يطلب من المستشار القيام أولاً بدراسة جدوى (Feasibility study) وإعداد تقرير بمشروع وخطة عمل لدراسة سياسة عامة معينة. ويتم إعداد هذا التقرير بعقد محدود المدّة والقيمة هدفه إعطاء صاحب السلطة فكرة أكثر وضوحاً عن أسلوب وخطوات العمل في الدراسة التي يطلبها، مقدار الوقت والجهد الذي تتطلبه، تكلفتها، وأنواع الصعوبات والمعوقات التي يلزم أن يكون على علم بها قبل بدء العمل الفعلي في الدراسة. وتعتبر دراسات الجدوى ضرورية في حالة الدراسات المتشعبة التي يتوقع أن تستغرق وقتاً وجهداً ومالاً كبيراً. وكثيراً ما تطلب دراسات الجدوى كأساس لمحاولة الحصول على الموافقات الرسمية والاعتمادات اللازمة لتنفيذ الدراسة.

والمقصود بصاحب السلطة في كل ما تقدم رئيس أخصائي تحليل السياسة العامة ـ كالوزير أو وكيل الوزارة المختص ـ أو المسؤول الذي تعاقد معه على القيام بالدراسة. أي هو الشخص الذي يحدّد للأخصائي مهمته وإطار عمله، وهو الذي يُقيِّم نتيجة عمله ويحكم عليه بالتوفيق أو القصور، وهو كذلك الذي يملك حق التصرف في توصيات الأخصائي بحفظها، أو تبنّيها وإصدارها، أو محاولة استصدارها في صورة قرارات بسياسة عامة واجبة التنفيذ.

ويقاس نجاح أخصائي تحليل السياسة العامة في القيام بعمله بمقياسين رئيسيين. الأول هو التزامه بتنفيذ المهمة التي كلف بها ـ سواء كموظف أو متعاقد ـ بشكل كامل وبأسلوب علمي مهني سليم ينتهي إلى نتائج منطقية مقنعة، ويكشف عن عمق الفهم والدراسة والتحليل. والثاني ـ الذي قد يكون الأهم ـ هو تبني صاحب السلطة التوصيات التي انتهى إليها التقرير والوصول إلى وضعها موضع التنفيذ. فلا قيمة لدراسة علمية دقيقة ما لم تحظى بقبول لدى المسؤولين عن رسم السياسة العامة. وبناء على ذلك، يصبح على عاتق محلّل السياسة العامة مراعاة إعداد تقريره بصورة توفر كل مقوّمات النجاح في إقناع المسؤولين بحجية التوصيات التي انتهى إليها، وإن هذه التوصيات ترعى مختلف العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبالإضافة إلى ذلك ترعى قيم وتقاليد وأخلاقيات المجتمع. ونجاح محلل السياسة العامة في الوصول إلى هذه النتيجة دليل على أنه ليس مجرد فني متخصّص في أساليب البحث العلمي وتحليل السياسة العامة، بل سياسي قادر على استيعاب العوامل البيئية والتفاعل معها لإخراج توصيات تنجح في إحداث تأثير إيجابي هادف لخدمة مصالح المجتمع.

ومع ذلك، يجب أن يكون واضحاً الفرق بين أن تكون توصيات تحليل السياسة العامة سليمة سياسياً وفنياً، ونجاح صاحب السلطة في الوصول إلى إصدار أو استصدار هذه التوصيات في صورة سياسة عامة ملزمة. فإذا كان

محلّل السياسة العامة مسؤولاً عن الأولى، فليس من العدل اعتباره مسؤولاً عن الثانية. فهذه عملية سياسية تتوقف على مهارة صاحب السلطة في القيام بدوره في إطار النظام السياسي من ناحية، وعلى عوامل واعتبارات كثيرة تخرج عن نطاق موضوع السياسة العامة ذاته. معنى هذا أن محلل السياسة العامة قد ينجح في مهمته ولكن لا تصدر قرارات السياسة العامة وفق ما قدمه من توصيات.

هـ ـ مؤهلات محلّل السياسة العامة

يتطلب نجاح محلل السياسة العامة في النهوض بدوره على تمتعه بثلاثة مجموعات من الخصائص والمؤهلات متساوية في الأهمية. الأولى، صفات ومميزات شخصية سلوكية سبقت مناقشتها في مكان آخر من هذا الكتاب، وبالتالي فلا حاجة لتكرارها هنا. والثانية تتعلق بالتأهيل العلمي والتدريب العملي الذي يعتبر حداً أدنى ضرورياً لتزويده بالأساس اللازم لممارسة مسؤولياته بنجاح وفعالية. أما المجموعة الثالثة فترتبط بضرورة تخصصه في عدد محدود من السياسات العامة بدرجة من العمق تؤهله لأن يكون خبيراً فيها. وفيما يلي عرضنا مختصراً لأهم هذه المؤهلات.

ما تقدم بشأن طبيعة عمل محلّل السياسة العامة يوحي بأن تأهيله وإعداده لهذا التخصص المعقد تأهيل مركب. فالأخصائي بحاجة إلى دراسة العلوم السياسية لفهم طبيعة ووظائف الحكومة بصفة عامة، دورها في خدمة المجتمع في إطار النظام السياسي للدولة، الأساس الدستوري للعمل الحكومي، الإجراءات التي تتبع في رسم وإقرار وتمويل ومتابعة تنفيذ وتقييم السياسة العامة، والأجهزة الحكومية التي تشترك في هذه النشاطات.

كما أن الأخصائي بحاجة إلى دراسة الإدارة العامة لفهم طبيعة العملية الإدارية في الدولة، معرفة تنظيم الجهاز الإداري للدولة والسياسات والقواعد والإجراءات التي تتبع في إدارة البيروقراطية الحكومية، وأساليب العمل المميزة للإدارة الحكومية. ويرتبط بهذا أيضاً حاجة لفهم العلاقة بين السلطة

التنفيذية وجهازها الإداري بالمواطنين والجمعيات والمنظمات الأهلية من ناحية، والسلطة التشريعية من ناحية أخرى. وهو بحاجة ماسة لفهم عوامل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والإلمام بالقيم والتقاليد والأخلاقيات السائدة في المجتمع.

وبالإضافة إلى هذا، فمحلّل السياسة العامة بحاجة إلى التمكّن من أساليب البحث العلمي في العلوم الاجتماعية عامة والسياسية والإدارية خاصة. وسواء كان مصدر هذه الأساليب العلوم الاجتماعية، السلوكية، الطبيعية، الرياضية، الإحصائية، أو غيرها، فمن الضروري أن يكون الأخصائي على علم باستعمالات وحدود الاستفادة من كلٍّ منها. كما يجب أن يتميز بقدرة على تطبيق هذه الأساليب بنجاح وعلى تطويرها او ابتكار أساليب جديدة تتلاءم مع المشكلة موضع الدراسة.

والواقع أن ما تقدم يعني حاجة أخصائي تحليل السياسة العامة للإلمام العلمي الموسع بعلوم اجتماعية هامة منها الاقتصاد، الاجتماع، السياسة، الإدارة العامة، النفس، وغيرها. ولا تقتصر أهمية هذه المعارف على أنها ثقافة عامة تساعد محلّل السياسة العامة على فهم المشاكل التي تواجه المجتمع وسياسات العمل الحكومي بقدر أكبر من العمق، بل إن هذه العلوم مصدراً لكثير من أساليب البحث السابق الإشارة إليها(٤).

ومن ناحية أخرى، فمحلّل السياسة العامة بحاجة إلى تأهيل علمي وتدريب عملي على مهارات العمل الاستشاري. ومن بين ما يتضمنه هذا التأهيل فهم طبيعة العمل الاستشاري فهماً كاملاً، علاقة المستشار بصاحب السلطة، حدود دور المستشار، ومقاييس نجاحه في عمله. كما يتضمن مهارات في إعداد وتنفيذ دراسات الجدوى، وفي تخطيط وتنفيذ دراسات تحليل السياسة العامة. والمستشار بحاجة ماسة للمهارة في إعداد تقارير مقنعة، وفي كيفية عرض

(٤) Stuart S. Nagel, (ed.) Policy Studies and the Social Science. (New Brunswick, New Jersey: Transactionn Books. 1979).

الموضوع بطريقة يكسب بها ثقة القارىء واقتناعه. كما يحتاج محلل السياسة العامة إلى مهارة في تقديم نتائج دراسته وعرضها على المسؤولين وغيرهم ممن يلزم كسب تأييدهم وموافقتهم على مقترحات السياسة العامة التي يقدمها.

أما المجموعة الثالثة من المؤهلات اللازمة لنجاح محلل السياسة العامة فترتبط بضرورة تخصصه في عدد محدود من السياسات العامة بدرجة من العمق تؤهله لأن يكون خبيراً في الموضوع. وتنبع أهمية هذا التخصص من واقع العمل الحكومي الذي يمتد ليشمل كل جوانب الحياة وكل نشاطات الإنسان. فكما سبق القول، فقد بلغ دور الحكومة في المجتمع الحديث درجة من التعقيد، ونشاطاتها درجة من التشعب، وسيطرتها على وتأثيرها في حياة الفرد والمجتمع درجة من الشمول والعمق بحيث أصبحت الحكومة هي المخطط والمنظم والمنسق والموجه والمراقب لحياة ونشاطات الأفراد والجماعات. وتعتمد الحكومة في النهوض بدورها على إقرار سياسات عامة لها قوة الإلزام القانوني تطبقها وتنفذها أجهزة الإدارة العامة في السلطة التنفيذية. بعبارة أخرى أن السياسة العامة هي أداة الحكومة في تنظيم حياة الأفراد وحماية المجتمع والدولة وتقديم ما يطلبه المجتمع من خدمات وتحقيق ما يصبو إليه من أهداف كل ذلك في إطار فلسفة ونظام الحكم القائمة.

بناءً عليه، فالسياسات العامة تمتد إلى كافة جوانب الحياة في الدولة من دفاع، علاقات خارجية مع الدول الأخرى والمنظمات الإقليمية والدولية، تعليم، رعاية صحية، رعاية اجتماعية، خدمة إسكانية، تنمية اقتصادية، رياضة، بحث علمي، استثمارات خارجية، تنمية ورعاية قيم وعادات وتراث المجتمع الثقافي، تقدم زراعي وصناعي وتجاري ومالي وخدمي، وغير ذلك مما قد لا يمكن حصره.

هذا التعدد الكبير في مجالات العمل الحكومي ينطوي على تنوع غير محدود في التخصصات العلمية والعملية اللازمة للقيام بها. ولما كان من شبه المستحيل أن يتمكن الفرد من الجمع بين كل هذه التخصصات، أصبح لزاماً أن يتخصص كل محلل سياسة عامة في ميدان واحد من ميادين العمل الحكومي أو

في عدد محدود من السياسات العامة المتفرعة عن هذا الميدان حتى يمكنه التعمق فيها واكتساب خبرة تؤهله للقيام بدور الخبير الاستشاري فيه. ويكتسب محلل السياسة العامة هذه الخبرة كنتيجة لقضاء سنين طويلة إما في الممارسة العملية أو في الدراسة والبحث العلمي في حقل السياسة العامة الذي يهمه بحيث يصبح على درجة كبيرة من العلم والمعرفة بالخلفية التاريخية للسياسة العامة، كيف ولماذا رسمت بالصورة التي هي عليها، خطط وبرامج العمل التنفيذية وتطورها وطبيعة كل منها، هيكل البيروقراطية القائمة على التنفيذ وعلاقاتها ببيروقراطيات أخرى في السلطة التنفيذية، مصادر تمويل السياسة العامة وحجمها ومشاكلها، العقبات التي تواجه تنفيذ السياسة العامة، مستوى الإنجاز ونتائج التنفيذ، الرأي العام واتجاهات الناس نحو هذه السياسة العامة، البدائل التي يمكن دراستها والاعتماد عليها لتحقيق الأهداف، تجارب الدول الأجنبية في علاج مشكلات عامة مماثلة وأسباب نجاح أو فشل كل منها، ما يمكن وما لا يمكن اقتباسه من هذه التجارب، وغير ذلك. بعبارة أخرى، فالمطلوب أن يكون محلل السياسة العامة ملماً بكل ما يمكن الإلمام به بشأن هذه السياسة العامة ومتابعاً عن قرب لتطورها على الصعيدين المحلي والدولي ومن وجهتي نظر التطبيق العملي والتقدم العلمي والتكنولوجي.

المراجع العربية

- الإبراهيم، دكتور حسن علي، الكويت: دراسة سياسة. الكويت: دار البيان، ١٩٧٨.
- الجرداوي، دكتور عبد الرؤوف عبد العزيز، الإسكان في الكويت. الكويت: شركة كاظمة، ١٩٧٨.
- الجمل، دكتور يحيى، النظام الدستوري في الكويت: مع مقدمة في دراسة المبادىء الدستورية العامة. الناشر غير مذكور، ١٩٧٠ - ١٩٧١.
- الدعيج، أحمد علي، «نحو سياسة سكانية واضحة». بحث مقدم في المؤتمر التخطيطي حول مستقبل النمو السكاني والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الكويت، نظمته الإدارة العامة لشؤون التخطيط، بوزارة التخطيط، الكويت: ١ - ٤ مايو ١٩٨٣.
- الرميحي، دكتور محمد غانم، «أثر الظروف البيئية على الإدارة» دراسة مقدمة إلى الندوة الثانية للإدارة العليا، قسم الإدارة العامة والإدارة الصناعية، المعهد العربي للتخطيط. الكويت: ٢١ - ٢٤ ديسمبر ١٩٧٥.
- الرميحي - دكتور محمد غانم، البترول والتغير الاجتماعي في الخليج العربي. المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٧٥.
- الشيباني، دكتور عمر محمد التومي، مناهج البحث الاجتماعي. ليبيا: المنشأة الشعبية، ١٩٧١.
- الصباح، دكتورة أمل يوسف العذبي، الهجرة إلى الكويت من ١٩٥٧ إلى